

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

CONCEPT AND CONTENT OF PUBLIC REGULATION OF SOCIAL RELATIONS

R. Usmanova

Annotation

The article deals with the public regulation of social relations. It is noted that it includes public and legal and illegal control of the social relations in the public sphere. The author believes that the public and legal regulation, in turn, is represented in the form of public regulation and municipal-regulation. By unlawful regulators in the public sphere in the opinion of the author should be included customs, traditions, moral standards, political standards.

Keywords: public regulation, the public sphere, regulation, local government bodies.

Усманова Резида Минияровна

*к.э.н., доцент, декан юридического факультета,
Стерлитамакский филиал Башкирского
государственного университета*

Аннотация

В статье рассматривается содержание понятия "публичное регулирование общественных отношений". Отмечается, что оно включает в себя публично-правовое регулирование и неправовое регулирование общественных отношений в публичной сфере. Автор считает, что публично-правовое регулирование, в свою очередь, представлено в виде государственно-правового регулирования и муниципально-правового регулирования. К неправовым регуляторам в публичной сфере, по мнению автора, следует относить обычаи, традиции, моральные нормы, политические нормы.

Ключевые слова:

публичное регулирование, публичная сфера, правовое регулирование, органы местного самоуправления.

Как известно, общество поддерживает стабильность своей жизни двумя основными средствами: властным управлением и нормативным регулированием. Нормативное регулирование – особая форма деятельности общества, направленная на создание, реализацию и обеспечение различного рода общих правил (норм) поведения людей с целью упорядочения их отношений и достижения стабильности в обществе.

Стабильность в обществе поддерживается не только нормативным регулированием, но и властным управлением. С помощью власти деятельность различных субъектов направляется на достижение общих целей. С помощью же нормативного регулирования согласовываются (упорядочиваются) отношения между ними. Как правильно отмечает Ю.А. Тихомиров, "власть выступает основным средством социального регулирования общественных отношений". В современном государстве власть не сводится к принуждению. Государственная власть существует наряду с господством иных субъектов. Осуществление государственно-властных прерогатив уже перестает быть исключительно монополией самого государства. Передача власти компетентным формам, аппаратам, осуществляющим власть в публичном секторе, составляет целевое назначение государственной власти.

Отношения с участием властных субъектов можно именовать публичными отношениями.

Во-первых, стороной этих отношений, с одной стороны выступает властный публичный субъект, деятельность

которого должна быть направлена на регламентацию и обеспечение непосредственной реализации прав и свобод, с другой стороны, подвластный, который ожидает реальной возможности использования прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, один из субъектов обладает властными полномочиями по отношению к другому. Однако в соответствии с уровнями публичной власти, одни и те же лица могут быть как властными, так и подвластными. Например, органы местного самоуправления выступают по отношению к населению в качестве властных субъектов при принятии правовых актов, но в то же время по отношению к органам государственной власти субъектов РФ выступают в качестве подвластных, при передаче последними отдельных государственных полномочий.

В-третьих, публичные отношения, возникают в публичной сфере, где реализуются публичные интересы.

Однако субъекты в публичных отношениях связаны не только нормами права, но и другими социальными регуляторами. Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", после смерти человека могут совершаться обрядовые действия по захоронению тела (останков) в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Моральные и этические нормы могут служить основанием для продления запрета на клонирование человека, в соответствии с Федеральным законом от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ "О

временном запрете на клонирование человека". Устав политической партии определяет внутреннее устройство политической партии и может содержать положения, не содержащиеся в ст. 21 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ "О политических партиях", относящиеся к ее деятельности и не противоречащие законодательству РФ. Как видим из приведенных примеров, регулирование неправовыми нормами осуществляется в границах, установленных законодательством РФ.

Следовательно, регулирование публичных отношений осуществляется как путем официально-властного установления государством, органами местного самоуправления различных общеобязательных правил (норм права), так и возможностью упорядочения общественных отношений с помощью выработанных самим обществом, народом, нацией, отдельным коллективом граждан и негосударственными органами норм и правил поведения (мораль, обычаи, традиции, корпоративные нормы).

Таким образом, публичное регулирование, как часть нормативного, – это целенаправленное, протекающая в определенных формах деятельность субъектов публичной власти по упорядочению общественных отношений в рамках того или иного публично-правового образования.

Публичное регулирование в зависимости от субъектов, осуществляющих упорядочивание общественных отношений, можно разделить на: осуществляемое обществом, народом; регулирование, осуществляемое различными негосударственными объединениями; муниципальное регулирование; государственное регулирование.

В зависимости от того, какими нормами осуществляется публичное регулирование, различается правовое регулирование, и неправовое регулирование в публичной сфере. При этом только государственные органы и органы местного самоуправления вправе издавать правовые акты. Законодатель установил, что по вопросам местного значения органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные акты, т.е. создавать соответствующие общеобязательные на территории данного муниципального образования правовые нормы. При этом имеются в виду регулятивные правовые нормы, т.е. нормы, не имеющие административных санкций, создание которых является прерогативой государства – Российской Федерации и ее субъектов. Принятые в муниципальном образовании нормативные акты по вопросам местного значения являются на территории этого муниципального образования общеобязательными для исполнения и соблюдения.

Мы можем выделить две самостоятельные подсистемы публичного регулирования: 1) правовое регулирование; 2) неправовое регулирование. Однако при этом не стоит забывать о том, что публичное регулирование как средство публичной власти является лишь частью нормативного регулирования в обществе, и поэтому, соот-

ветственно, выделяется также частное регулирование. И не весь объем правового регулирования является частью публичного, к публичному относится лишь публично-правовое регулирование. То же самое можно сказать о неправовом регулировании. Социальные регуляторы также упорядочивают отношения как в частной сфере, так и публичной сфере. Следовательно, к публичному регулированию относится только часть неправового регулирования.

Представляется возможным выделить следующие признаки правового регулирования.

Во-первых, правовое регулирование является одним из видов нормативного регулирования, т.е. регулирования, осуществляемого в обществе и связанного с упорядочением общественных отношений. Упорядочение общественных отношений может осуществляться, как известно, разными социальными регуляторами, среди которых первостепенную роль играют позитивное право, мораль и другие социальные нормы. Позитивное право – один из основных социальных регуляторов в условиях современного общества, вследствие чего и позитивно-правовое регулирование – один из основных видов социального регулирования.

Во-вторых, позитивно-правовое регулирование – это, в сущности своей, государственное регулирование, поскольку нормы позитивного права устанавливаются или санкционируются государством. В настоящее время муниципальная власть является самостоятельным уровнем публичной власти, и органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131 вправе издавать по вопросам местного значения свои муниципальные акты, и в частности таким актом является Устав муниципального образования. Следовательно, правовое регулирование это не только государственное, но и муниципальное регулирование. Как верно пишет В.Р. Шарифуллин: "Правовое регулирование включает в себя государственно-правовое регулирование, однако не исчерпывается им. Сегодня расширяется сфера локального регулирования на предприятиях, в учреждениях и организациях, растет активность праворегулирующей деятельности органов местного самоуправления".

В-третьих, правовое регулирование – это определенное воздействие на общественные отношения, которое осуществляется нормами права и другими правовыми средствами (правоотношениями, актами реализации права, актами применения права и пр. именуемой механизмом правового регулирования), которое имеет своей целью их упорядочение.

В-четвертых, главным и специфическим в правовом регулировании является установление меры возможного и должного поведения посредством закрепления юридических прав и обязанностей участников общественных отношений в нормах права и индивидуальных правовых актах". В этом отношении интересным представляется

следующее высказывание В.Н.Протасова: "Суть правового регулирования как раз и заключается в формировании правовых структур, установлении целесообразных отношений между субъектами в определенной социальной сфере через предоставление им субъективных прав и возложение юридических обязанностей, чтобы вызвать нужное поведение".

Правовое регулирование – это, в конечном счете, государственная деятельность, и она осуществляется либо непосредственно органами государственной власти, либо по уполномочию государства органами местного самоуправления, и, соответственно, публично-правовое регулирование включает в себя государственное и муниципально-правовое регулирование.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правовую основу местного самоуправления составляют уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (ст.4). Право на издание муниципальных актов регламентировано и отраслевым законодательством. Так, Земельный кодекс Российской Федерации, п.2.ст.2 предоставляет право органам местного самоуправления в пределах своих полномочий издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Право воздействует на поведение людей, регулирует общественные отношения. Однако многие общественные отношения объективно не могут регулироваться правом, либо поддаются правовому регулированию, но не нуждаются в нем. В предмет правового регулирования должны входить такие общественные отношения, которые: складываются по воле конкретных участников и контролируются их сознанием; являются наиболее значимыми для государства и поддаются внешнему контролю. Право должно регулировать лишь значимое поведение, а не любое. Иначе, по мнению В.В.Лазарева, "подобная практика может привести к мелочной опеке государственными органами всей жизнедеятельности граждан, обязанных сверять свою жизнь, поступки с все новыми и новыми законами, наряду с которыми появляется огромное число бюрократизированных, скрупулезно регламентирующих каждый шаг человека ведомственных инструкций, разъяснений, положений".

Интересно в этом плане мнение Н. В. Сильченко, который пишет, что на нормативном уровне общественные отношения в самом общем виде урегулированы (как общие правоотношения) еще до того, как их участники начнут вступать в эти отношения и соотносить свое поведение с тем, что предписано нормами позитивного права, регулирующими данные отношения. Таким образом, все общественные отношения урегулированы различными социальными регуляторами. Необходимость же в правовом воздействии на поведение людей возни-

кает, если это поведение социально значимо. "Право регулирует поведение именно в социальных целях и интересах...", – писал В.Н. Кудрявцев. В своих нормах оно предписывает, что может, что должен и чего не должен делать субъект в той или иной ситуации.

Следовательно, наряду с правовым регулированием в обществе отводится немаловажная роль неправовому регулированию. Неправовое регулирование включает в себя моральное регулирование, традиционное, обычное и корпоративное. Но как было сказано выше, к публичному регулированию относится только часть неправового регулирования, т.е. то, что включено в публичную сферу. А это обычаи и традиций народов, наций, моральные нормы, действующие наряду с правом, а также часть корпоративных норм (политических), исходящих от субъектов политической власти.

1. Воздействие социальных норм в неправовом регулировании характеризуется тем, что для одной стороны (коллектива, человека) норма устанавливает определенный вид возможного поведения, для другой стороны (субъекта публичной власти), она устанавливает вид должного поведения, который состоит в невоспрепятствовании возможности первой стороны. Однако в отличие от правового регулирования, в неправовом отсутствуют принудительные функции у второй стороны. Результат такого воздействия в том, что люди соотносят свое поведение с нормами, либо в том, что поведение, нарушающее норму, вызывает применение мер общественного порицания, утрату доверия, либо вызывает собственное неудовлетворение и страх. Меры общественного воздействия, прежде всего сила общественного мнения, поддерживают все виды социальных норм, в том числе и правовые. Другое дело, что для правовых норм эти меры не являются единственным средством обеспечения.

2. Неправовое регулирование осуществляется с помощью стимулов и ограничений, направленных на формирование компромиссов между различными интересами, чтобы их противоречивость не стала непреодолимым препятствием к поступательному движению общества. Стимулами и ограничениями в социальной системе могут выступать соответствующие меры одобрения, поощрения, льготы, дозволения и меры осуждения, наказания, запреты, обязанности, принуждение.

3. Наряду с непосредственным воздействием, все-таки мы не должны упускать и сам факт регулирования общественных отношений. При этом задача неправовых норм урегулировать те отношения, которые по определенным обстоятельствам не урегулированы правом, либо не могут быть урегулированы им. Так, например, невозможно урегулировать отношения между членами национальной общности, территориального общественного самоуправления, общественной организации. Вот тогда главная роль отводится обычаям, традициям и морали. В

связи с этим позволим себе не согласиться с мнением Н.М. Казанцева, который считает, что "какая-либо вне-правовая соотношенность личности и общества, соотношенность, не опирающаяся каким-либо образом на право, невозможна. В отсутствии права возможно лишь говорить о межличностных контактах индивидов, причем ни один из таких контактов не будет опосредованным правом, не может возвыситься до общественных отношений". По мнению автора, общественных отношений без права нет. Далее он продолжает: "общественные отношения, понимаемые в строгом смысле в соответствии с их собственным именем как отношения, опосредованные обществом, не могут появиться прежде возникновения права и правоотношений, не могут осуществляться иначе, как правоотношения".

Воздействие с помощью неправовых норм начинается с возникновением данных регуляторов, т.е. объективного фактора, а затем субъективного желания субъектов следовать им.

4. Социальные нормы, обычаи, традиции воздействуют на поведение и могут быть реализованы. Но не всегда процесс реализации имеет место, в отличие от норм права, т.к. механизм правового регулирования, в конечном счете, должен повлечь реализацию норм права. Иначе нет правового регулирования. Однако в последнее время видим и механизм реализации неправовых норм, например, Посланий Президента России Федеральному Собранию.

5. Деятельность в публичном неправовом регулировании не требует использования правовых средств. Она осуществляется путем фактического правомерного поведения, характеризующегося как дозволения и запреты. Субъекты общественных отношений реализуют правомочия на собственные действия, не нарушают правовых за-

претов в силу прямого осуществления различных интересов политических, духовных, обусловленных социально-экономическими потребностями.

Фактическая деятельность при этом определяется, прежде всего, общесоциальными и экономическими факторами и стимулами и лишь соприкасается с правом постольку, поскольку правовые средства открывают простор для использования общесоциальных регуляторов и стимулов либо устанавливают запреты на совершение определенных действий.

6. Основной метод в неправовом регулировании – это общедозволительный. При этом право устанавливает запреты, т.к. субъекты общественных отношений могут делать все, что не запрещено законом. Дозволения обеспечиваются системой общесоциальных средств: развитие гласности, самоуправления, развитие гражданского общества, демократизация общества, равномерное развитие всех форм собственности. Общесоциальные средства требуют правового опосредования и действуют в единстве с правовыми средствами обеспечения дозволений.

Таким образом, публичное регулирование является частью нормативного регулирования общественных отношений, наряду с частным регулированием. Публичное регулирование представлено в виде правового регулирования (публично-правового, которое включает в себя государственно-правовое и муниципально-правовое регулирование) и неправового в публичной сфере. Оно выражается в упорядочении тех сторон общественной жизнедеятельности, которые выражают всеобщую волю, потребности и интересы в реализации прав и свобод личности, гуманизм, социальную справедливость, устойчивость и надежность общественных процессов и отношений, посредством нормотворческой деятельности субъектов публичной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации //Собрание законодательства Российской Федерации 2001. № 44 Ст. 4147
2. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" // Российская газета от 20 января 1996 г. № 12
3. Федеральный закон от 20 мая 2002 г. N 54-ФЗ "О временном запрете на клонирование человека" //Российская газета от 14 июля 2001 г. № 133.
4. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях"//Российская газета от 23 мая 2002 г. № 90.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" //Собрание законодательства Российской Федерации . 2003 .№ 40 Ст. 3822
6. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. Монография. М.: РАГС, 1999.
7. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М.; Юрид.лит. 1978.
8. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб.: СПб ГУП, 2002.
9. Сильченко Н. В. Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. 2004. № 12.
10. Пьянов Н.А. Государственное регулирование общественных отношений. Вопросы теории. Монография. Иркутск. Изд-во ИГУ, 2009
11. Протасов В.Н. Правоотношение как система. М.; Юрид лит. 1991.
12. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.; Юринформцентр.2001.
13. Шарифуллин В.Р. Частноправовое регулирование: теоретико правовое исследование. Казань.: Изд-во Казанского ун-та, 2007