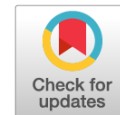


# Механизм правового регулирования как теоретико-правовой аспект и вектор научного исследования



Скачкова А.Е.,

кандидат юридических наук, доцент,  
директор Санкт-Петербургского межрегионального центра  
профессионального обучения прокурорских работников  
и федеральных государственных гражданских служащих —  
начальник учебно-методического отдела прокуратуры Санкт-Петербурга,  
старший советник юстиции  
E-mail: annaskachkova@yandex.ru

**Аннотация.** Автор рассматривает теории механизма правового регулирования (далее — МПР), определяет МПР как собственно правотворческую деятельность в определенной сфере правоотношений (создание правовых норм, правовых актов различных по уровню правового регулирования, по форме и правовому воздействию), представляет видение единого механизма правового регулирования как общей модели, его стадии и составляющие элементы. Проиллюстрировано на примере бюджетных правоотношений, что неисполнение императивных общефедеральных предписаний субъектами федерации, муниципальными образованиями, как в части непринятия правовых актов (отсутствие правового регулирования вопросов отнесенных к их ведению, как «обязательных» правовых актов), так и принятия правовых актов, содержащих нормы, противоречащие законодательству, имеющему большую юридическую силу, коррупциогенные факторы являются существенным препятствием к реализации конституционных прав, свобод человека и гражданина. Одновременно эти недостатки делают неэффективными охранительные нормы, обеспечивающие юридическую ответственность. Обосновано, что прокуратура Российской Федерации — единственный орган федеральной государственной власти, который, в том числе благодаря единству и централизации, компетентен проверять соблюдение режима законности в бюджетной сфере, включая исполнение федеральных императивных предписаний субъектами федерации, муниципальными образованиями, дать оценку полноты и всесторонности правового регулирования, а также соотношения регулятивных и охранительных норм.

**Ключевые слова:** механизм правового регулирования, правотворческая деятельность в публичных отраслях права, принципы федерализма и самостоятельности публично-правовых образований, бюджетные правоотношения, прокуратура..

Возникновение теории механизма правового регулирования (далее — МПР) ученые относят к 1961 г., к работе Н.Г. Александрова «Право и законность в период развернутого строительства коммунизма»<sup>1</sup> и, далее, С.С. Алексеева «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве»<sup>2</sup>, согласно которым в теории государства и права появляется категория «механизм правового регулирования»<sup>3</sup>.

Однако по настоящее время не проведено единое концептуальное осмысление, теоретически не структурировано содержание механизма правового регулирования и его элементов. Мухаев Р.Т. приходит к выводу, что «относительная новизна понятия механизма правового регулирования не закрепила за ним достаточно строгого содержания, и в юридической науке существуют различные точки зрения на данную проблему, которые зависят от понимания целей правового регулирования».<sup>4</sup>

Степень научной неразработанности настолько велика, что учебники по теории права содержат достаточно пространные пояснения либо вообще не содержат такого раздела.

В учебнике «Общая теория права» Поляков А.В. и Тимошина Е.В. указывают на исходные «этактические традиции отечественной теории права», согласно которым «понятие механизма правового регулирования имеет свою специфику, обусловленную пониманием права как совокупности законодательных текстов. В качестве главного элемента данного механизма рассматривается правовая норма, точнее — текстуальная норма законодательства, официальное издание которой предполагается достаточным для начала действия права. Субъект права оказывается вне такого механизма правового регулирования, который «запускается» волей законодателя. Такое представление о праве как о простой механической системе, начинающей действовать под влиянием внешнего импульса (воли законодателя), характерно для классического правоведения с его механическим подходом»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 183.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 62.

<sup>3</sup> Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М.:ЮНИТИДАНА, Закон и право, 2000. С. 337.

<sup>4</sup> Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М., 2002.

<sup>5</sup> Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: учебник. СПб.: Издательство СПбГУ, 2005. С. 274-281.

В научных публикациях, в своем большинстве, исследователи относят к механизму правового регулирования динамику реализации права, правовое воздействие. Отсюда весь «механизм» сужается до понимания создания правовой нормы и ее реализации в конкретном правоотношении. Используя формулировку «механизм правового регулирования», многие авторы в большей мере склоняются к исследованию теоретико-правовой проблематики права, источников права, правового регулирования, признаков легитимности правового акта, механизма правотворческой (нормотворческой) деятельности, а механизм реализации права видят через призму правовых средств. Под правовыми средствами понимают многообразные правовые явления различного порядка, опосредующие перевод юридических целей в реальный результат<sup>6</sup>, «инструменты юридического воздействия»<sup>7</sup>.

Так, Сайбудинов Р.Ш. пишет — «как научная категория “механизм правового регулирования” отражает процесс упорядочения общественных отношений с момента создания абстрактной нормы права и до того момента, когда последняя реализуется в конкретном правоотношении. Иными словами, механизм правового регулирования показывает, каким образом задуманное законодателем в норме права, воплощается в реальной жизни»<sup>8</sup>.

Матузов Н.И., Малько А.В. под механизмом правового регулирования понимают «систему юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права»<sup>9</sup>.

Ковалева В.В. приходит к выводу, что механизм правового регулирования — «это система специально-юридических средств, организованных последовательным образом, направленных на регулирование общественных отношений определенного вида»<sup>10</sup>. Именно такое определение, по мнению Ковалевой В.В., позволит: во-первых, использовать его для определения эффективности

права, т.е. МПР будет объектом правового мониторинга; во-вторых, усовершенствовать МПР как в процессе создания его идеальной модели, так и в реальном его действии. Сайбудинов Р.Ш. конкретизирует — «динамичная, функциональная природа механизма правового регулирования обуславливает в нем наличие определенных стадий, которые наполнены соответствующими средствами» — и предлагает «средства-элементы и средства-стадии, взятые в единстве»<sup>11</sup>.

Единственным аспектом, выходящим за рамки такого толкования, остаётся неопределенность исходной точки работы механизма. В ракурсе механизма правового функционирования государства наиболее логичным представляется мнение, что в рассматриваемом контексте создается правовая норма (правовой акт)<sup>12</sup> регулятивного характера (урегулированные правом, т.е. юридически значимые, формы и виды поведения людей<sup>13</sup>), а не охранительного.

Процессуалист Козубенко Ю.Н., рассматривая механизм уголовно-правового регулирования, его элементный состав<sup>14</sup>, видит начало в «нормах уголовного права» и «собственно преступного поведения». Не отрицая наличие условно регулятивных норм в нормах уголовного права, полагаем нельзя игнорировать как регулятивные правовые нормы Конституции России и, собственно, «бланкетный характер»<sup>15</sup> норм уголовного права, когда в первую очередь следует урегулировать общественные отношения, а потом определить отклонения от правовых предписаний, дозволений и запретов, признаваемые, в данном контексте, преступлениями. Козубенков Ю.В.

<sup>11</sup> Сайбудинов Р.М. Дискуссионные проблемы понимания механизма правозащитного регулирования // Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 5. С. 39.

<sup>12</sup> См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Юрид. лит., 1996. С. 378-414, 431; Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Теория государства и права: учебник. М., 2008. С. 458-459; Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М., 2010. С. 374-375; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. 3-е изд. М.: Дело, 2009. С. 503-505.

<sup>13</sup> Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 517.

<sup>14</sup> См.: Козубенко Ю.Н. Механизм уголовно-правового регулирования: элементный состав // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 194.

<sup>15</sup> См.: Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть. 2-е изд. М., 1999. С. 83; Беляев Н.В. Некоторые вопросы применения бланкетных диспозиций УК и их классификация // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 31. М., 1979; Соколов В.В. Применение бланкетного способа изложения диспозиций норм уголовного права // Уголовное право в борьбе с преступностью. М., 1981; Пикуроров Н.И. Применение следователем уголовно-правовых норм с бланкетной диспозицией. Волгоград, 1985; Яни П. «Бланкетные» экономические статьи уголовного закона // Российская юстиция. 1995. № 11.

<sup>6</sup> Кулапов В.Л., Хохлова И.С.С. Способ правового регулирования. Саратов, 2010. С. 83.

<sup>7</sup> Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. М., 2004. С. 166.

<sup>8</sup> Сайбудинов Р.М. Дискуссионные проблемы понимания механизма правозащитного регулирования // Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 5. С. 39.

<sup>9</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебник. М., 2004.

<sup>10</sup> Ковалева В.В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 24-30. С. 30.

предметно рассматривая основные элементы (звенья) механизма уголовно-правового регулирования, предлагает рассматривать нормы материального и процессуального уголовного права как нормативную основу механизма; уголовно-процессуальное отношение, а также непосредственно связанное с ним уголовное правоотношение, — как способ реализации уголовно-правовых норм; деятельность компетентных органов власти — как процессуальную форму реализации уголовно-правовых норм; преступное деяние, наказание и иные меры уголовно-правового воздействия — как юридические факты; приговор суда по уголовному делу или рапорт об обнаружении признаков преступления — как акт применения права<sup>16</sup>.

Баранов А.П., делая акцент на исследовании механизма правового регулирования деятельности какого-либо правоохранительного органа, считает важным обратить внимание на вопросы, связанные: с правотворческой деятельностью органов государственной власти, при этом анализируя и синтезируя отдельные нормы права, нормативные правовые акты и их проекты, выявляя причины создания этих норм права и нормативных правовых актов; с применением и реализацией правовых норм должностными лицами органов власти, осуществляющих непосредственное исполнение нормативных правовых актов в соответствии с возложенными на них задачами; с организацией контроля со стороны руководящего органа за реализацией норм права органами — непосредственными исполнителями, анализ результата их деятельности; с применением и реализацией норм законов, федеральных законов, подзаконных правовых актов (договоров и соглашений, ведомственных приказов) юридическими и физическими лицами; с прокурорским надзором за реализацией права лицами и органами власти<sup>17</sup>. Жариков Ю.С. предлагает дополнить определение механизма уголовно-правового регулирования несколькими дополнительными стадиями, а именно подготовительной (предварительное регулирование — создание условий для правового упорядочения реальных общественных отношений); правоохраны (обеспечение защиты возникших правовых отношений в случае их противоправного нарушения) и совершенствования правового регулирования модель-

ных правоотношений; и стадией исполнения акта реализации нормы права<sup>18</sup>.

Таким образом, ученые, рассматривающие механизм правового регулирования в правоотношениях определенного вида, предлагают иное, более широкое, перспективное направление юридической мысли.

В этой связи представляется необходимым и возможным развить теорию общего механизма правового регулирования как государственной публичной деятельности и признать заслуживающей внимания теорию стадии механизма правового регулирования для обеспечения функционирования публичной власти.

По нашему мнению, механизм правового регулирования — это собственно правотворческая деятельность (создание правовых норм, правовых актов различных по уровню правового регулирования, по форме и правовому воздействию), но не собственно реализация права, не способы, средства реализации права и не воздействие права. Это элементы дальнейшего, иного самостоятельного исследования, как более узкого, рассматриваемого в рамках специальных правоотношений. На различие в понятиях «правовое воздействие» и «правовое регулирование» указывает и Баранов А.П. Он пишет, что правовым воздействием можно определить именно активное влияние норм права на общественные отношения для достижения конкретной цели, где участвуют два и более субъектов права<sup>19</sup>. Таким образом, приняв за основу классическую теорию, мы придерживаемся позиции, что «субъект права оказывается вне такого механизма правового регулирования, который “запускается” волей законодателя»<sup>20</sup>.

Определив границы понимания существа общего механизма правового регулирования, представляется возможным далее раскрыть собственно механизм, его составляющие части и действие. Соглашаясь, что предлагаемые источники теоретического осмысления поставленной задачи имеют различное понимание и трактовки, полагаем принять за основу следующие, наиболее распространенные концепции.

Право в первую очередь раскрывается как научное понятие, как правовая нор-

<sup>16</sup> Козубенко Ю.Н. Механизм уголовно-правового регулирования: элементный состав // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 194.

<sup>17</sup> Баранов А.П. Механизм правового регулирования как процессуальная система // Суд и закон: опыт истории. 2011. № 8. С. 43.

<sup>18</sup> См.: Жариков Ю.С. Механизм правового регулирования: понятие и система // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 5. С. 37-38.

<sup>19</sup> См.: Баранов А.П. Механизм правового регулирования как процессуальная система // Суд и закон: опыт истории. 2011. № 8. С. 43.

<sup>20</sup> Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: Учебник. СПб.: Издательский дом СПбГУ, 2005. С. 274-281.

ма (нормы права). Согласно Алексееву С.С., это «система общеобязательных норм, выраженных в законах, иных признаваемых государством источниках и являющихся общеобязательным критерием правомерно дозволенного (а также запрещенного и предписанного) поведения»<sup>21</sup>. «Правовые нормы (нормы права) устанавливаются государством в официальных актах, и их исполнение обеспечивается принудительной силой государства»<sup>22</sup>. Матузов Н.И. отмечает, что «с помощью нормативного воздействия государственная власть переводит определенные общественные отношения под свою юрисдикцию и защиту, придает им упорядоченность, стабильность, устойчивость, желаемую направленность, вводит в нужное русло. Их участники наделяются правосубъектностью, юридическими правами и обязанностями»<sup>23</sup>. В связи с этим нами выделяются следующие ключевые аспекты правового регулирования: установление государством; регулятивный и охранительный характер правовых норм; их упорядоченность.

«Регулирование» (от лат. *regulare* — приводить в порядок) толкуется филологами как «подчинять определенному порядку; правилам; упорядочить» или «воздействовать на работу механизма и его частей, добиваясь нужного протекания какого-либо процесса»<sup>24</sup>. Такое определение позволяет нам настаивать на наличии строго процессуального порядка, последовательных действий, где одна стадия следует за другой и переход осуществляется по исполнению предыдущей, которое подтверждается определенными правовыми актами.

Позитивное публичное право Российской Федерации начинается с Конституции РФ. В соответствии со ст. 2, 18 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства; права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В Конституции России определено создание трех уровней публичной власти: федеральный, региональный (субъекты Российской Федерации) и муниципальный (местное самоуправление); разграничены вопросы ведения (ст. 12, 71, 72, 130-133) при закреплении принципов федерализма и единства правового пространства, согласно которым Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4, ст. 5), публично-правовые образования самостоятельны (ст. 5, ст. 12, ч. 1 ст. 15, ст. 76, 130) по вопросам своего ведения в нормотворческой деятельности. Таким образом, Конституцией РФ определена юрисдикция государства, его публично-правовых образований. Устанавливаемые государством правовые нормы по уровню правового регулирования разделяются на федеральные, региональные и муниципальные и обладают регулятивным и охранительным характером. Государство в силу закона осуществляет нормативное воздействие путем издания общефедеральных правовых предписаний, согласно которым сама Российской Федерации<sup>25</sup>, субъекты федерации, муниципальные образования принимают в императивном порядке соответствующие правовые нормы (правовые акты), но в пределах представленных границ предписания и запрета, и сообразно разграничению предметов ведения между публично-правовыми образованиями РФ.

Принимая во внимание изложенное, полагаем, что общий механизм правового регулирования как государственная деятельность должен отражать общефедеральное устройство и заключается в том, что, определив юрисдикцию государства и распределив вопросы ведения между публично-правовыми образованиями РФ, федеральный законодатель предписал применительно к каждому уровню власти согласно принципам федерализма и единства правового пространства (ч. 3 ст. 5 Конституции России), обеспечить реализацию определенной стадии механизма правового регулирования путем нормотворческой деятельности.

Иными словами, работа механизма правового регулирования «под влиянием внеш-

<sup>21</sup> Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993. С. 69.

<sup>22</sup> Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. Науч.— практ. пособие. М.: Норма: ИНФРА—М, 2012. С. 4.

<sup>23</sup> Матузов Н.И. Правовые отношения // Теория государства и права: М.: Юрист, 1997. С. 472.

<sup>24</sup> Большой толковый словарь русского языка / под общ. ред. С.А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 539.

<sup>25</sup> Отсюда в позитивном праве присутствуют два понятия «вопросы, имеющие федеральное значение», и «правила и нормы, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, где в первом случае речь идет о принципе федерализма, а во втором — о самостоятельности, где федеральный уровень власти выступает наравне с иными публично-правовыми образованиями, регулируя вопросы, отнесенные к его ведению.



него импульса»<sup>26</sup> общефедеральной воли федерального законодателя обеспечивается всеми уровнями публично-правовых образований в Российской Федерации согласно закрепленных за ними вопросов ведения (компетенции). Специального механизма правового регулирования нет, а есть единый общий механизм правового регулирования, специфика определенной (согласно объекту регулирования) сферы общественных отношений, это его наполнение, где особенность заключается в степени должностования и дозволенности, в пределах компетенции субъектов публичного правотворчества. При этом следует учитывать значимость норм публичного права. «Нормы публичного права обеспечивают, прежде всего, общезначимые (публичные) интересы, т.е. интересы общества и государства в целом»<sup>27</sup>. Иными словами механизм правового регулирования раскрывается с позиции того, каким образом с помощью правовых норм регулируются общественные отношения, обеспечивается реализация права его участниками и защита этого права, но не в узком смысле механизма урегулирования общественных отношений, а в широком, когда не достаточно создания только самой правовой нормы (правоотношения) и (или) целой системы правовых актов (законодательной основы деятельности), а необходимо создание [наделение соответствующими функциями (компетенциями)] органов публичной власти, а в ряде случаев и государственных (муниципальных) учреждений, обеспечивающих реализацию установленного позитивного права и норм, его охраняющих и защищающих.

В связи с этим можно сказать, что механизм правового регулирования образуют правовые акты<sup>28</sup>:

— регулирующие общественные отношения, создающие правоотношения;

— регулирующие деятельность публично-правовых образований, определяющие правомочия их органов, должностных лиц, а также деятельность юридических лиц публичного сектора власти.

В.Б. Исаков отмечает, что «механизм правового регулирования, это технологическая схема, зная которую юрист может представить себе, какие этапы пройдет процесс воплощения норм права в жизнь, какие оста-

новки и сбои могут произойти в этом процессе, а значит — в состоянии предположить научно обоснованный план повышения эффективности правового регулирования за счет укрепления его основных звеньев»<sup>29</sup>.

**Модель общего механизма правового регулирования** представляет собой следующее:

### **1 стадия — регулятивная:**

1) регулирование общественных отношений — принятие общефедеральных правовых норм, как «исходного импульса работы механизма», и далее, в зависимости от существа предмета правового регулирования, — федеральных, региональных и муниципальных правовых актов нормативного характера;

2) создание органов публичной власти, реализующих властно-управленческие, административно-властные, административно-распорядительные функции по предоставлению государственных (муниципальных) услуг (далее — публичных услуг) населению, обеспечению реализации позитивных прав, свобод и законных интересов участника правоотношения; создание государственных (муниципальных) учреждений, непосредственно предоставляющих гарантированные Конституцией социальные публичные услуги населению; государственных (муниципальных) унитарных предприятий, предоставляющих публичные услуги экономического характера; иных юридических лиц публичного сектора;

3) создание государственных (муниципальных) органов, выполняющих контрольные, надзорные функции за соблюдением правовых норм участниками данного правового регулирования;

### **2 стадия — охранительная:**

1) установление мер принуждения;

2) установление деяний влекущих административную ответственность (образующих административное правонарушение, ст. 2.1, 1.3, 1.3.1 КоАП РФ):

— определение органов, должностных лиц, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях (наделение органов публичной власти функцией административного преследования);

— определение органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (наделение органов публичной власти функцией привлечения к административной от-

<sup>26</sup> См.: Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: Учебник. СПб.: Издательство СПбГУ. 2005. С. 274-281.

<sup>27</sup> Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права. Учебник. СПб.: Издательство СПбГУ, 2005. С. 362.

<sup>28</sup> При этом в каждой составляющей механизма правового регулирования присутствуют нормы регулятивного и охранительного характера.

<sup>29</sup> Исаков В.Б. Механизм правового регулирования // Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 266.

ветственности во внесудебном порядке);

3) установление деяний, влекущих уголовную ответственность (являющихся преступлением, ч. 1 ст. 14 УК РФ):

— создание органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (наделение органов публичной власти оперативно-розыскной функцией);

— создание органов, осуществляющих предварительное расследование (наделение органов публичной власти функциями предварительного расследования — предварительное следствие, дознание);

**3 стадия — обеспечение соблюдения режима законности в государстве:**

1) прокуратура, определение ее функционального назначения;

2) судебная система, определение ее функционального назначения;

3) создание иных органов, наделение иных органов функциями обеспечения правопорядка;

**4 стадия — обеспечение восстановления режима законности в государстве:**

1) создание органов принудительного восстановления законности (наделение органов публичной власти функцией принудительного восстановления законности), а именно принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на физических лиц, юридических лиц, Российскую Федерацию, субъекты федерации, муниципальные образования, соответствующие обязанности, направленные на восстановление режима законности и правопорядка. В настоящее время такими органами являются: служба судебных приставов-исполнителей, федеральная служба исполнения наказаний, финансовые органы соответствующего уровня публичной власти.

Федеративное устройство Российской Федерации предусматривает на первой стадии механизма правового регулирования создание общефедеральных правовых норм по вопросам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции России) и общефедеральных правовых предписаний трем уровням публичной власти России урегулировать в пределах предоставленных полномочий определенные отношения (элементы правоотношения). При этом реализация второй стадии механизма правового регулирования в части определения деяний, влекущих административную ответственность, лиц, правомочных возбудить дело об адми-

нистративном правонарушении, и лиц, правомочных осуществить производство по делу об административном правонарушении во внесудебном порядке, может быть в целом или частично отнесена к ведению субъекта федерации, а в порядке, предусмотренном КоАП РФ, — к ведению муниципальных образований (ст. 1.3.1 КоАП РФ). Остальные стадии и их элементы реализуются общефедеральными правовыми нормами.

Исследуя определенные правоотношения, приняв за основу предлагаемую модель механизма правового регулирования, возможно проследить регулятивную и охранительную обеспеченность состояния законности в стране. Используя метод сопоставления, можно установить, имеет ли место правотворческая составляющая субъектов федерации, муниципальных образований в правовом регулировании исследуемых отношений, какой уровень публичной власти правомочен устанавливать деяния, влекущие административную ответственность, и определены ли все участники производства по делам об административных правонарушениях, и т.д. Анализ состояния законности позволяет понять потребность в установлении юридической ответственности и в совершении правового регулирования деятельности органов контроля, правоохранительных органов по выявлению, фиксации и принятию мер по восстановлению законности и недопущению подобных нарушений впредь.

Органы прокуратуры в механизме правового регулирования расположены нами в третьем блоке, занимающем предпоследнюю стадию механизма, что связано с пределами и предметом прокурорского надзора.

В силу правового статуса органы прокуратуры занимают главенствующую роль в обеспечении режима законности, включающего антикоррупционность нормативных правовых актов. Значимость прокурорско-надзорной деятельности, несомненно, определяется тем, что прокуратура, как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, по сути, не ограничена сферой правового регулирования, формой правового акта и охватывает все уровни публичной власти (исключение на федеральном уровне — Федеральное Собрание, Президент РФ). В отличие от иных государственных органов, наделенных полномочиями по контролю (надзору) за законностью правовых актов, предмет прокурорского надзора значительно

шире, он включает правовую оценку полноты и всесторонности правового регулирования, соблюдение требований ч. 3 ст. 5 Конституции России.

Следовательно, не вызывает сомнений утверждение, что неисполнение императивных общефедеральных предписаний субъектами федерации, муниципальными образованиями, как в части непринятия правовых актов (отсутствие правового регулирования вопросов, отнесенных к их ведению, как «обязательных» правовых актов), так и в части принятия правовых актов, содержащих нормы, противоречащие законодательству, имеющему большую юридическую силу, коррупциогенные факторы являются существенным препятствием к реализации конституционных прав, свобод человека и гражданина. Одновременно эти недостатки делают неэффективными охранительные нормы, обеспечивающие юридическую ответственность. В настоящее время имеет место острая проблема, вызванная неполнотой правового регулирования, например, бюджетных общественных отношений, принятием (несвоевременным принятием) местных бюджетов, отсутствием органов бюджетно-финансового контроля, неопределенностью в компетенции органов (должностных лиц) субъектов федерации, муниципальных образований, правомочных возбуждать дела об административных правонарушениях, совершенных со средствами региональных, местных бюджетов. Охранительные нормы в сфере бюджетных отношений относятся к исключительному ведению Российской Федерации. В связи с этим принцип неотвратимости ответственности в сфере бюджетных правоотношений фактически блокируется субъектами федерации, муниципальными образованиями.

Прокуратура РФ — единственный орган федеральной государственной власти, который, в том числе благодаря единству и централизации, компетентен проверять соблюдение режима законности в бюджетной сфере, включая исполнение федеральных императивных предписаний субъектами федерации, муниципальными образованиями. Предметом прокурорской деятельности в установленных пределах охватывается весь механизм правового регулирования и каждая его стадия (элемент), что позволяет утверждать уникальность и значимость прокуратуры в обеспечении режима законности в государстве.

Также представляется, что заявленная теория общего механизма правового регулирования, особенно в сферах общественных отношений, включающих федеральное, региональное и муниципальное правовое регулирование, бланкетность ряда норм юридической ответственности задают новый теоретико-правовой вектор научного исследования, позволяющий выявить пробелы и несовершенство действующего законодательства.

## Список литературы

1. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
3. Баранов А.П. Механизм правового регулирования как процессуальная система // Суд и закон: опыт истории. 2011. № 8.
4. Жариков Ю.С. Механизм правового регулирования: понятие и система // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 5.
5. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования // Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987.
6. Ковалева В.В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2.
7. Козубенко Ю.Н. Механизм уголовно-правового регулирования: элементный состав // Российский юридический журнал. 2011. № 1.
8. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. Науч.— практ. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
9. Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Способ правового регулирования. Саратов, 2010.
10. Магузов Н.И. Правовые отношения // Теория государства и права. М., Юристъ, 1997.
11. Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М., 2002.
12. Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: учебник. СПб.: Издательство СПбГУ, 2005.
13. Сайбудинов Р.М. Дискуссионные проблемы понимания механизма правозащитного регулирования // Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 5.
14. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. М., 2004.
15. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М.: ЮНИТИДАНА, Закон и право, 2000.
16. Яни П. «Бланкетные» экономические статьи уголовного закона // Российская юстиция. 1995. № 11.

## General Mechanism of Legal Regulation as a Theoretical-Legal Aspect and the Vector of Scientific Research

Skachkova A. E.,

PhD in Law, Associate Professor,  
Head of the Prosecutor's Office of St. Petersburg —  
the Director of the St. Petersburg Interregional Center  
of Professional Training of Prosecutors and Federal Civil Servants,  
Senior Counselor of Justice  
E-mail: annaskachkova@yandex.ru

**Abstract.** The author examines theories of the mechanism of legal regulation (MRP), defines the MRP as the proper law-making activity in a particular sphere of legal relations (legal rules, legal acts of different levels of legal regulation, the form and legal effects), represents the vision of a single mechanism of legal regulation as a general model, its stage and elements. Illustrated by the example of budgetary relations, that failure imperative policymaking federal regulations subjects of Federation, municipal formations, as part of the failure of the legal acts (lack of legal regulation of questions related to their conduct as «mandatory» legislation), and the adoption of legal acts containing norms, contradicting law, has greater legal force corruption-factors are a significant obstacle to the realization of constitutional rights and freedoms of man and citizen. At the same time these flaws make ineffective protective provisions for legal liability. It is proved that the Prosecutor's office of the Russian Federation is the sole authority of the Federal state power, which, also thanks to unity and centralization, has authority to verify compliance with the rule of law in the public sector, including the implementation of the federal imperative positive requirements of subjects of Federation, municipal formations, to assess the completeness and comprehensiveness of the legal regulation, as well as the ratio of regulatory and enforcement legal norms.

**Keywords:** the mechanism of legal regulation, law-making activity in public branches of law, principles of federalism and autonomy of a public legal entity, budget law-the relationship, the Prosecutor's office.

### References

1. Alekseev S.S. Gosudarstvo i pravo. Nachalnyj kurs. M., 1993.
2. Alekseev S.S. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom gosudarstve. M., 1966.
3. Baranov A.P. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya kak protsessualnaya sistema // Sud i zakon: opyt istorii. 2011. № 8.
4. Zharikov Yu.S. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya: ponyatie i sistema // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2008. № 5.
5. Isakov V.B. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya // Problemy teorii gosudarstva i prava / pod red. S.S. Alekseeva. M., 1987.
6. Kovaleva V.V. Osnovnye podkhody k ponyatiyu mekhanizma pravovogo regulirovaniya v sovremennoj yuridicheskoy literature // Aktualnye problemy rossijskogo prava. 2008. № 2.
7. Kozubenko Yu.N. Mekhanizm ugovolno-pravovogo regulirovaniya: ele-mentnyj sostav // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2011. № 1.
8. Kudashkin A.V. Antikorrupsionnaya ekspertiza: teoriya i praktika. Nauch.- prakt. posobie. M.: Norma: INFRA-M, 2012.
9. Kulapov V.L., Khokhlova I.S. Sposob pravovogo regulirovaniya. Saratov, 2010.
10. Matuzov N.I. Pravovye otnosheniya // Teoriya gosudarstva i prava. M.: Yurist, 1997.
11. Mukhaev R.T. Teoriya gosudarstva i prava. M., 2002.
12. Polyakov A.V., Timoshina E.V. Obschaya teoriya prava: uchebnik. SPb.: Izdatelstvo SPbGU, 2005.
13. Sajbudinov R.M. Diskussionnye problemy ponimaniya mekhanizma pravozaschitnogo regulirovaniya // Chernye dyry v rossijskom zakonodatelstve. 2010. № 5.
14. Syrykh V.M. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik. M., 2004.
15. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vuzov / pod red. M.M. Rassolova, V.O. Luchina, B.S. Ebzeeva. M.: YUNITIDANA, Zakon i pravo, 2000.
16. Yani P. "Blanketnye" ekonomicheskie statii ugovolnogo zakona // Rossijskaya yustitsiya. 1995. № 11.