

УДК 342.5

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: ПОИСК ПРЕДЕЛОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ*

Е. Е. Тонков

*Белгородский государственный национальный
исследовательский университет*

Поступила в редакцию 21 апреля 2018 г.

Аннотация: в статье рассматриваются особенности процесса обеспечения эффективности правового регулирования общественных отношений. Утверждается, что российская правовая доктрина традиционно отдает приоритет целям и интересам государства, а уже опосредованно речь идет о целях, ориентациях, потребностях индивидов, составляющих социум. Сложившийся в государственных органах стиль авторитарного управления автоматически переносится и на процесс правового регулирования, значительно сужает пределы его эффективности, подавляет социально-правовую активность общества.

Ключевые слова: государство, правовые средства, правовое регулирование, государственная власть, особенности, эффективность.

Abstract: the article discusses the features of the process of ensuring the effectiveness of legal regulation of social relations. It is argued that the Russian legal doctrine traditionally gives priority to the goals and interests of the state, and already indirectly we are talking about the goals, orientations, needs of individuals who make up society. The style of authoritarian management that has developed in state bodies is automatically transferred to the process of legal regulation, significantly reduces the limits of its effectiveness, suppresses the social and legal activity of society.

Key words: state, legal regulation, a state power, politics, society.

В основе ценностного содержания любого процесса, протекающего в жизни общества, находятся интересы и потребности граждан. При анализе интересов как одного из основных факторов развития общества нередко обращают внимание на смежные социальные и психологические явления, в том числе генетически предшествующие интересу. Такова, в частности, категория «потребности». Именно потребности инициируют образование ценностей, а осознание потребности служит формированию интереса, мотива, ориентации, установки, цели, решения, действия. Эффективное правовое регулирование невозможно без социально-правовой активности граждан, реализации их потребностей и интересов.

95

* Настоящая статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-13-31005 «Совершенствование организационно-правового механизма осуществления независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на региональном уровне».

Потребности, цели, интересы и мотивы участников процесса правового регулирования, как правило, находятся в противоречии, но в то же время они взаимно обусловлены. На самом деле, цель правового регулирования фактически опосредована множеством целей и интересов субъектов правоотношений, зависит от них, и поэтому государство стремится их, если не консолидировать и привести в соответствие с общественными потребностями, то поддержать и обеспечить правовым инструментарием реализации.

В значительной степени нас убеждает в этом и мнение В. С. Нерсесянца, который справедливо считал, что «отдельные функции государства – это лишь относительно самостоятельные аспекты целостной и единой по своей сути функциональной деятельности государства по созиданию, поддержанию и практическому осуществлению соответствующего государственно-правового порядка»¹.

Соответствие целей государственной деятельности общественному идеалу целей, потребностей, интересов, мотивов участников общественных отношений, урегулированных нормами права, представляет собой важнейшую особенность процесса правового регулирования. Цели участников правоотношений в результате правового регулирования приближаются по своей общественной характеристике к целям государственной деятельности. Чем адекватнее это соответствие, тем более эффективным является процесс правового регулирования. Именно в этом, в «усовершенствовании совместной жизни посредством установления и поддержания справедливого правопорядка»² видел задачу государства И. А. Ильин.

Российская правовая доктрина вот уже в течение ста лет, прошедших с Октябрьской революции 1917 года, традиционно отдает приоритет целям и интересам государства, а уже опосредованно речь идет о целях, ориентациях, потребностях индивидов, составляющих социум. По отношению к личности интересы государства выступают в качестве определенной системы требований, направляющих, ограничивающих и регулирующих ее социальное поведение. Не случайно Ю. А. Тихомиров называет одним из признаков публичного права положение, в соответствии с которым государственные органы – субъекты публично-правовых отношений³.

В процессе реализации большинства юридических форм осуществления государственной власти движущими силами являются главным образом не личные интересы, а потребности государства, в той или иной мере предлагаемые индивидам для усвоения. Априори предполагается, что правоохранительная деятельность носит публично-правовой, а не частноправовой характер, поэтому правовые интересы граждан охраняются в основном не гражданским законодательством.

Общее родовое понятие публичного интереса корреспондирует здесь с такими видовыми нормативными понятиями, как интересы общества

¹ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 258.

² Ильин И. А. Собр. соч. : в 10 т. М., 1994. Т. 4. С. 112.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование : динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 3.

и государства, национальной безопасности и др. Устанавливая границы юридически возможной деятельности, ограничивая человеческую независимость, само право представляет собой ограничение. Действия государственных органов, направленные на сужение диапазона свободы граждан, не противоречат ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, которая предусматривает институт ограничения прав и свобод при наличии определенных оснований «с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»⁴. Кроме того, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁵.

Современные политико-правовые факторы, определяющие развитие общества, не подвергаются детальному научному анализу, а передовой опыт государственного управления, имеющийся в отдельных регионах, должным образом не изучается, не обобщается, не систематизируется с целью масштабного внедрения.

Абстрагируясь от содержательного и терминологического анализа механизма правового регулирования, выполненного целым рядом блестящих и весьма авторитетных теоретиков права, подчеркнем, тем не менее, что результативность правового регулирования – это прежде всего достигнутая степень упорядоченности общественных отношений. Действенность правовых средств при этом усиливается формами их проявления (организационными стандартами). Более того, как и любая взаимосвязанная деятельность субъектов взаимодействия, процесс правового регулирования преобразует и само государство, получающее от общества обратную связь. Однако каждый субъект в процессе правового регулирования стремится к своим индивидуально значимым результатам.

Граждане видят свой результат в преобразованных предметах и правовых явлениях (тех или иных юридических фактах), удовлетворении своих персональных притязаний; для государства эти результаты имеют качественно другую ценность, выступая в виде частных показателей эффективности процесса правового регулирования. Прямая зависимость правового регулирования от характера его цели проявляется при любом масштабе государственной деятельности (абстрактная ли это цель – правовой идеал, или же конкретная правоприменительная практика).

⁴ Всеобщая Декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Международные избирательные стандарты : сборник документов. М., 2004. С. 43–44.

⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ) // Рос. газета. 2009. 21 янв.

Противоречивые тенденции в различных сферах жизни российского общества не могли не найти своего отражения в праве, которое является универсальной системой нормативного регулирования социальных процессов, вследствие чего противоречия пронизывают сегодня все уровни системы отечественного законодательства.

По мнению Р. О. Халфиной, «противоречие между государством и правом разрешается в процессе совершенствования правового регулирования и организации системы управления»⁶. Указанный процесс включает следующие направления:

- оптимальное правовое регулирование отношений, связанных с принятием решений в сфере государственного управления;
- постоянное повышение научного уровня правотворчества и правоприменения;
- динамичное развитие и совершенствование организации управления во всех сферах жизни общества;
- неуклонное соблюдение законности, укрепление правопорядка.

Использование средств правового регулирования во всех отраслях управления проявляется как закономерность взаимосвязи государства и права. Осмысление характера этих отношений обусловливается выделением основного и частных противоречий, которые являются следствием смены приоритетов, произошедшей в социальной теории и практике, что стимулирует поиск новых перспективных подходов и технологий. В системе государственной деятельности своевременное обновление системы жизненных ценностей и приоритетов обеспечивается не всегда, что приводит к формированию стереотипных действий, укоренению элементов консерватизма.

В научных исследованиях отмечается необходимость разработки современных основ организации государственной деятельности, накоплен определенный фонд методологических, теоретических, экспериментальных и технологических данных, которые позволяют осуществить успешное решение отдельных аспектов данной проблемы, однако до настоящего времени недостаточно разработана эффективная концепция управления данным процессом, представляющая собой единство методологических, теоретических и технологических основ.

Процесс правового регулирования сохраняет все признаки государственной деятельности как общего феномена юридической практики. Как цельное явление, имеющее свою структуру, он должен рассматриваться во взаимосвязи всех частных факторов. В связи с этим встречающееся толкование процесса правового регулирования только через совокупность правоприменительных действий представляется нам не вполне корректным. Любое действие в процессе правового регулирования, оторванное от его деятельностной характеристики (юридической практики), – не более чем неисполненный правоприменительный акт. По частным юридическим фактам, вне их взаимообусловленной связи,

⁶ Халфина Р. О. Право как средство социального управления. М., 1988. С. 61.

достаточно наивно и поверхностно судить о явлении в целом, тем более о таком общественно значимом, как процесс правового регулирования.

Вместе с тем, Н. В. Варламова справедливо обращает внимание на «неюридичность» любой социальной ценности, так как «ценность в своем деятельностном аспекте, т. е. функционирующая в качестве ориентира для деятельности, обладает весьма ограниченным и своеобразным регулятивным потенциалом»⁷. Ценности не определяют нормы, конкретные параметры и стандарты желаемого государством поведения граждан, а только задают общую направленность деятельности. Ценность фактически санкционирует тот или иной вид деятельности, направленной на достижение определенного результата. Исходными моментами в понимании сути правового регулирования общественных отношений в современную эпоху признания демократических ценностей правового государства и гражданского общества служат представления об их месте и роли в создании условий для развития свободной и ответственной личности. От этого во многом зависит, каковы будут последствия строительства государства и управления им.

И. Н. Барциц связывает совершенствование государственного механизма и институциональные преобразования государственной власти в первую очередь с совершенствованием и практическим обеспечением активных и постоянно действующих управленческих взаимосвязей между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления⁸. Естественной основой эффективного процесса правового регулирования становится рассмотрение государства, осуществляемой им власти и управления как правовых явлений, т. е. обусловленных правом и законом.

Вместе с тем, по замечанию Ю. Е. Аврутина, «у государства нет своих собственных целей, или, по крайней мере, целей, отличающихся от общесоциальных» только гипотетически, в связи с чем «государственная власть в принципе может обходиться без институтов гражданского общества и политического плюрализма, присваивая себе право на идеологический диктат и формирование обязательной для всех модели «общего блага»⁹.

Властеотношение «веление—подчинение» в нашей стране длительное время основывалось (и процветало) на существовании угрозы применения санкций за неподчинение или непослушание. Вместе с тем, пренебрежение достижением равнозначного статуса субъектов властеотношения в процессе правового регулирования влечет за собой разрушительные последствия, связанные с правовой незащищенностью населения и трудностями формирования гражданского общества. Осуществляя воздействие на социальную среду путем формирования соответствующих правовых норм, власть в лице государства исходит из собственных интересов и потребностей. Юридические формы деятельности государства

⁷ Варламова Н. В. Права человека как предмет юридической интерпретации // Государство и право. 2009. № 2. С. 27.

⁸ См.: Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М., 2008. С. 68.

⁹ См.: Аврутин Ю. Е. Избранные труды. СПб., 2017. С. 89.

получают при этом импульс к своему дальнейшему развитию и совершенствованию в результате столкновения и борьбы интересов различных носителей властных полномочий.

Как отмечал почти десятилетие назад М. Б. Смоленский, государство «на сегодняшний день оказалось неспособным создать такие условия, при которых граждане выступали бы как равноправный партнер, участвующий в принятии важнейших решений, осуществляющий в предусмотренных законом формах контроль за деятельностью властных структур»¹⁰. За прошедшие годы, к сожалению, мало что изменилось.

Правовое регулирование – юридическая функция, реализуемая государством в процессе воздействия на общественные отношения, посредством которой поведение участников этих отношений приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, легитимность и обязательность исполнения которых поддерживается обществом и обеспечивается возможностями применения властной силы государства. Само правовое регулирование можно рассматривать как часть государственного управления, поскольку эта функция принадлежит исключительно государству, которое выступает гарантом права, обладая при этом монополией на правоприменительную и правоохранительную деятельность.

Общественные отношения, в которых выражен государственный интерес, т. е. практически реализуются задачи и функции государства по управлению делами общества, фактически являются государственно-управленческими отношениями. Они возникают, изменяются и прекращаются не только в связи с организацией и функционированием органов государственной власти в соответствии с действующим законодательством, но и в связи с реализацией функций государственной власти в соответствии с компетенцией и полномочиями, которые осуществляются в целях управления делами общества и государства.

Результативность государственной деятельности требует поиска взаимоприемлемых решений и инициативного взаимодействия личности и общества. Необходимо, чтобы не только государство, но и само общество проявило желание разрешить ту или иную проблему, входящую в круг государственных полномочий. Без этого невозможно обеспечить эффективность социального взаимодействия и адекватной коммуникации. Правовые ограничения призваны при этом обозначить пределы негативной активности и создать условия для повышения уровня позитивной активности населения.

Степень жесткости юридического регулирования, наличие ограничений для активности субъектов права зависят от политического режима, сложившегося в государстве, демонстрирующего соотношение и взаимодействие гражданского общества и государства, объем политических, социальных, экономических прав и свобод личности и реальные возможности

¹⁰ Смоленский М. Б. Правовая культура и идея государственности // Государство и право. 2009. № 4. С. 19.

их осуществления. Это приобретает особое звучание в свете теории социального обмена, которая рассматривает социальное поведение преимущественно через интеракцию, взаимодействие, подкрепляемое достижением наград и избеганием санкций. Объяснение социального обмена посредством категории интеракции базируется на том обстоятельстве, что многие виды вознаграждений, к которым стремятся люди, могут быть получены только в процессе социального взаимодействия общества и государства.

Участвуя в разрешении проблем общества, люди вступают в новые для себя социальные связи и союзы в ожидании того, что это вознаградится. Они поддерживают отношения и расширяют свое взаимодействие с государством, так как действительно находят эти действия вознаграждаемыми. Взаимодействие с государством может быть непосредственно вознаграждаемым или же может приносить опосредованное вознаграждение в виде совета либо помощи со стороны органов исполнительной власти. Одновременно в государственных органах регулирование должно обеспечивать взаимодействие систем, департаментов, подразделений и служб как единого целого с целью выполнения поставленных перед ними задач.

Сложившийся в государственных органах стиль авторитарного управления автоматически переносится и на процесс правового регулирования, значительно сужает пределы его эффективности, подавляет социально-правовую активность общества. Регламентация, формализм, проявления «казенщины» ведут к безразличию, отчуждению граждан от общественно значимой деятельности, снижению мотивации, создавая социально опасный феномен «заученной бесправности», т. е. мировосприятия человека, воспитанного в системе постоянного страха и неуверенности.

Не следует фетишизировать феномен ограничения прав, который хотя и является необходимым элементом правового регулирования, но ни в коем случае не выполняет функцию «дамоклова меча» по отношению к законопослушным гражданам. Как справедливо заметил Б. С. Эбзеев, «ограничения в собственно конституционно-правовом смысле – это допускаемые конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина»¹¹.

Правовое регулирование должно осуществляться на основе всемерного развития и стимулирования сущностных сил личности, обеспечения ее возможностей совершить собственный выбор социальной позиции. По мнению В. Ф. Яковлева, «...власть и государство должны взаимодействовать с обществом, не должны пытаться управлять обществом напрямую, должны обеспечивать поддержание в нем правового порядка через регулирование общественных отношений»¹².

¹¹ Эбзеев Б. С. Доклад на заседании круглого стола журнала «Государство и право» «Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву» // Государство и право. 1998. № 7. С. 24.

¹² Яковлев В. Ф. Выступление на III сессии Европейско-Азиатского правового конгресса // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 14.

Как писал С. И. Аскназий, в середине XX в. «говоря о методе правового регулирования, мы имеем в виду не вопросы техники регулирования; мы имеем в виду вопросы большей социальной значимости, выражающие формы воздействия государства в данных исторических условиях»¹³.

Специфика правового регулирования государственно-властной деятельности состоит в том, что в его механизме «система правовых целей образует довольно сложное «дерево целей» («лестницу целей»), где частные цели конкретных правовых норм, взаимопереплетаясь и взаимоконкретизируясь, качественно укрупняются и трансформируются в цели правовых институтов, а последние – в цели отраслей законодательства или межотраслевых комплексов»¹⁴.

Учитывая, что государственная деятельность в значительной степени основывается на политических и правовых предписаниях, ее эффективность целесообразно рассматривать не как особенность правового регулирования, а скорее как объективную возможность, трансформация которой в реальность зависит от влияния определенных факторов.

Вся доступная нам реальность есть совокупность предметов и явлений, находящихся в самых разнообразных отношениях и связях друг с другом. Любые предметы и события – звенья одной бесконечной цепи, объемлющей всё, существующее в мире в единое целое. При этом мы имеем в виду не только ориентированность на безусловное исполнение законов и совершенствование правоприменительной практики (хотя и то и другое чрезвычайно важно), но наполнение государственной деятельности качественно иным содержанием, подразумевающим, в том числе, использование нравственного потенциала общества.

Как отмечает В. Ф. Яковлев, «нам следует перестроить нашу правовую систему так, чтобы в ней на основе Конституции утвердился бы приоритет частного права, чтобы не гражданин существовал для государства, а государство – для гражданина»¹⁵. Особую актуальность данный подход приобретает в период возникновения в нашей стране определенных сложностей для дальнейшего развития гражданского общества, рассматриваемого как система внесударственных общественных отношений, институтов, которая формируется на основе реализации принципов индивидуальной свободы, правового равенства граждан, их самостоятельности и самоорганизации, достигает наиболее полного развития в демократических правовых государствах.

Настроение общества, как и любое другое социальное настроение, не отличается стабильностью, однако это не лишает его внутренней готовности к сопротивлению обстоятельствам. У населения появилось явно выраженное чувство стремления к покою, безопасности, что выражается

¹³ Аскназий С. И. Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства // Ученые записки ЛГУ. 1951. Вып. 3. С. 79.

¹⁴ Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1980. С. 81–82.

¹⁵ Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 14.

в обращении к силе, которая сможет защитить от произвола, правового беспредела¹⁶.

Характер взаимоотношений между государственными органами и населением представляет собой один из значимых индикаторов социально-политической ситуации в стране. Незаконные действия сотрудников органов государственной власти в отношении прав и свобод личности, пренебрежительное отношение, чванство чиновников воспринимаются гражданами очень остро и болезненно. Проблемой является и то, что подчас государство не только неэффективно выполняет свои функции, но и само нарушает права граждан. Факты беззакония в деятельности властных структур опасны не только тем, что причиняют непосредственный вред конкретному лицу, но и тем, что порождают правовой нигилизм общества, провоцируют раскол между обществом и государством, последствия которого непредсказуемы.

Одной из причин низкой эффективности деятельности государства по управлению обществом является отсутствие в стране консенсуса, идеологии, разделяемой большинством населения (т.е. определенной системы идей и принципов, объединяющих наиболее значимые ценности социума). В государстве ценностные основы консенсуса определяются Конституцией. Стремление сохранить эти ценности служит действенным стимулом к поиску компромиссов. Преобладание консенсуальных методов государственного управления благотворно влияет на социально-психологический климат в обществе, так как консенсус имеет четко выраженную тенденцию не к конфронтации и подавлению «инакомыслящих», а к достижению целей и интересов деятельности. Анализ эффективности правового регулирования в российском обществе свидетельствует о том, что используемая система методов государственного управления далека от совершенства. На наш взгляд, это в значительной степени объясняется излишней концентрацией на политической и социальной конъюнктуре в ущерб эффективности правового регулирования.

¹⁶ См.: *Ермаков В. Г., Зубова О. В.* Ограничение конституционных прав граждан при государственно-правовом регулировании борьбы с терроризмом. Елец, 2004. С. 67.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Тонков Е. Е., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор Юридического института НИУ «БелГУ»

E-mail: etonkov@bsu.edu.ru

Тел.: + 7(4722)30-12-26

Belgorod State National Research University

Tonkov E. E., Doctor of Legal Sciences, Professor, Director of the Law Institute, Honoured Lawyer of Russian Federation

E-mail: etonkov@bsu.edu.ru

Tel.: + 7(4722)30-12-26