

УДК 342.415

## УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕХАНИЗМЕ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

**Е.Е. Тонков, С.В. Масалыгина**

Белгородский государственный университет, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85;  
e-mail: etonkov@bsu.edu.ru

Рассматривается функциональность управления процессом государственной деятельности в механизме современной политико-правовой модернизации, его сущность и структурные характеристики. Осуществляется критический анализ позиций ряда российских и зарубежных авторов, послуживший разработке и обоснованию авторами диспозитивно-личностного подхода, направленного на обеспечение правового режима государства с одновременной защитой прав и свобод граждан. Рассматривается систематика правовых форм государственной деятельности и их институционализация.

Ключевые слова: государственное управление, правовой режим, правовой механизм, власть и общество, право и политика, правовые формы, политико-правовая модернизация

Содержание управления, как особого вида социальной регуляции, заключается в административно-правовом согласовании интересов различных общностей, слоев, групп, выработке правил и норм, обязательных для исполнения всеми гражданами. Связь управления и основных сфер социальной жизни характеризуется взаимопроникновением. Если же управление утрачивает способность реагирования на социальные изменения в обществе, игнорирует правовые нормы, не может предложить разделяемой большинством граждан программы эффективных действий и преобразований, то постепенно лишается понимания и поддержки населения.

Об управлении, как особом виде деятельности людей в государстве, каждый человек имеет собственное представление, формирующееся на основе жизненного опыта, непосредственного общения с теми, кто причастен к административной «кухне». Ученые, рассматривая сущность и структуру управления, вкладывают в это понятие также самое различное содержание, основанное на его органическом соединении с функционированием правового режима государства. Функциональность управления, его свойство служить обществу не только позволяет воздействовать на различные сферы государственного организма, но и управлять процессом обеспечения и упрочения правового режима государства.

Немецкие философы, рассуждая о праве, соотносили его развитие с процессом управления обществом. Управление прямо связывалось с принуждением правовыми средствами. Воспитательное воздействие принуждения расценивалось особенно высоко, оставаясь в значительной мере на точке зрения этической, естественно-правовой теории государства. Будучи «организацией собственников», основанной на их «договоре», государство сосредоточивает всю власть, декретизирует права и обязанности своих граждан. Для установления равновесия между сословиями и предотвращения социальных конфликтов, для совершенного управления прав всех граждан государственная власть должна активно воздействовать на хозяйственную жизнь.

Полицейский характер воздействия государства является лишь необходимым средством. Политико-правовые учреждения носят, например, у И.Г. Фихте принудительно-воспитательный характер, а цель мировой истории он видел в постепенном воспитании «человечества для более совершенного состояния» [1, 28].

Мы вполне разделяем позицию английского юриста М. Шоу, который считает, что «право и политическое управление не должны разделяться. Они пребывают в постоянном тесном взаимодействии. Ни одна из них не может принизить значение другой» [2, 57].

В юридической литературе значение термина «право» охватывает все правовые явления. Так, по мнению Д.А. Керимова, понятие права включает «во-первых, правовые принципы, то есть устоявшиеся основы правового сознания и главные направления правовой политики; во-вторых, правовые предписания, имеющие как нормативный, так ненормативный характер; в-третьих, правовые действия, непосредственно реализующие правовые принципы и предписания, воплощающие их в реальную действительность, в правовую сферу жизнедеятельности общества» [3, 127].

Нередко право рассматривается в трех формах – в форме правосознания, в форме правовых норм и в форме общественных отношений, порождающих правовые нормы и, в свою очередь, испытывающих воздействие этих норм. Сегодня является общепризнанным, что право и политика весьма важны для основных направлений деятельности современного либерального государства (политических процессов и процедур, социального контроля и режима легитимации).

Как отмечает А.В. Хованская, «дихотомия «режим – граждане» может быть устойчивой только за счет принципа паритетности: безопасность и гарантии личностной реализации сопровождаются добровольными уступками граждан (личной свободы) ради сохранения данного режима» [4, 176].

Некоторые авторы (Ю.В. Голик, А.И. Коробеев, А.В. Усс) справедливо полагают, что государство определяет основные направления, цели и средства воздействия на преступность путем формирования законодательства, практики его применения, а также путем выработки и реализации мер, направленных на предупреждение преступлений [5, 134-137].

Думается, что, несмотря на столь подробный перечень характеристик, содержание понятия управления процессом обеспечения правового режима значительно шире и во многом определяется деятельностью органов государственной власти и государственного управления, функционированием партий и других общественных организаций, инициируется их интересами и целями.

Властно-управленческий аппарат со временем своего развития становится основной причиной социально-экономической инерции общества. Групповые интересы аппарата наиболее явно выражены в его бюрократизации. Как считает В. П. Макаренко, «конфликты аппарата с обществом исходная характеристика бюрократии» [6, 93].

Истоками ее генезиса служат, как правило, типичные реакции аппарата на явления социальной жизни. Многие из них зависят от структуры общества, в котором формируются группы с разными целями, и могут быть вызваны различным социально-экономическим статусом, вероисповеданием, возрастом, местом жительства, половым различием. Разные причины социальных бед общества часто раскрываются, когда спорный политический вопрос связан с принятием закона, затратой денег или одновременно с тем и другим.

Вместе с тем, по словам Н.И. Матузова, «взаимодействие права и политики может быть вполне продуктивным; для этого нужно уметь всякий раз находить оптимальный баланс между ними» [7, 29]. Одновременно он резонно подчеркивает и то, что «правоохранительные ведомства по определению не могут стоять вне политики, быть политически «невинными».

Обеспечивая противодействие преступности, правоохранительные органы в первую очередь реализуют государственную политику, претворяют в жизнь те юридические предписания, в которых выражается политическая воля государства. Таким образом, право и политика не делимы и взаимообусловлены. Право представляет собой средство осуществления политики. Проблема власти в общественных науках издавна трактуется неоднозначно. Например, Т. Парсонс сравнивал власть с институтом денег: и

то, и другое выполняет объединяющую, интегрирующую функцию в обществе. В ином подходе власть рассматривается как социальное отношение, асимметричное по сути, где один из участников имеет больше возможностей и прав влиять на другого. Власть неизменно дает преимущества тем, кто оказывается близок к ней, держит ее в своих руках. Только властью определяется право на принятие авторитарных решений и использование законных мер принуждения по их реализации [8, 71-75].

Возможность принуждения рассматривается как один из важнейших признаков власти. Как отмечал М. Вебер, власть – это способность осуществлять свою волю вопреки сопротивлению, в том числе, путем принуждения или угроз принуждения [9, 53].

Сформулированный М. Вебером формально-рациональный тип права, который базировался на презумпции внутренней согласованности массива позитивных норм, содержащихся в отраслевых кодексах, доминировал в западном обществе до второй половины XX века. Он выделяет власть традиционную, легитимную и харизматическую, что отражает некоторые черты исторического процесса развития власти, определяющую роль традиций в ее функционировании, значение субъективного восприятия власти гражданами персонального момента в ее осуществлении.

Борьба по поводу завоевания лидирующих позиций во властных структурах распространена в любом обществе. Она не возникла с приходом рынка на российскую землю, а существовала и при так называемом развитом социализме. Изменились только формы противостояния, так как они определяются политическим режимом. Существование отношений власти в любом обществе состоит в том, что властная воля субъекта власти носит определяющий характер (доминирует) в отличие от другой стороны отношения (объекта власти), являющейся адресатом властной воли с требованием и установлением обязательства подчинения и его реальным исполнением.

Т.А. Эндикотт называет управление произвольным, если оно обладает следующими чертами: воплощает ничем не ограниченную волю управляющих, решает сходные дела по-разному, непредсказуемо (и в этом смысле противоположно господству права). Вместе с тем, неограниченность воли управляющих, непоследовательность и неопределенность не обязательно приводят к произвольности управления. Правление произвольно в том случае, если действия управляющих расходятся со смыслом закона, выраженным в его принципах. Правительство использует право как один из инструментов реализации своей воли [10, 312-330].

Власть органически связана с организацией общества, в которой структурно закреплён статус доминирования воли одной из сторон властеотношения. Для власти характерно использование особой системы и совокупности методов, посредством которых обеспечивается проведение воли субъекта. Принуждение и убеждение (добровольное подчинение) характеризуют проявления власти в любом обществе, но существование отношений власти состоит в их конкретном соотношении. В качестве имманентного признака власти выступает ее обусловленность социальными нормами, на которых власть основывается и осуществлению которых она служит.

Французский философ Р. Баррен отождествляет понятия власти и управления [11, 15]. На наш взгляд, такая постановка вопроса, не совсем верна с точки зрения формальной логики. Власть является одним из методов управления, его специфической формой, особым средством. Дифференциация понятий власти и управления отражает исторический процесс разделения их функций, который приводит к возникновению особой организации власти, обладающей новыми качествами и свойствами. Диалектическая взаимосвязь этих понятий обуславливает перерастание организации власти в организацию управления, что, однако, не означает их слияния в силу несовпадения содержания и объектов.

По мнению Ю.А. Тихомирова, «нельзя не учитывать творческий, организующий характер власти, ее громадный авторитет и идеологический потенциал, наконец, многообразие форм и методов осуществления власти» [12, 23].

Власть как статическое состояние, при котором статус доминирования воли строго закреплен за одной стороной и выражен императивно, отличается от управления как динамического процесса обмена информацией, предоставляющего возможность диспозитивности, то есть свободы выбора.

Хотя, как справедливо подчеркивает С.А. Авакьян, «постсоциалистические концепции современного общества в основном отрицают классовую теорию ... однако в принципе все признают наличие «социальных», «общественных» сил, выражающих разные интересы» [13, 5].

Современное состояние исследований проблем управления характеризуется пестрым многообразием методологических, методических и процедурных подходов. На наш взгляд, основой обеспечения правового режима в государстве является эффективное управление, которое предполагает осмысление того, каково соотношение политики и права, чем вызываются и под влиянием каких детерминант возникают проблемные ситуации, каковы их основные типы, политические, правовые, педагогические, социально-психологические, культурологические, экономические и другие параметры, что содействует или препятствует предупреждению негативных противостояний.

Сущность методологической позиции состоит в том, что она ориентирует на исследование феномена управления как диалектически противоречивого процесса субъект-объектных и субъект-субъектных отношений и на такой почве позволяет осмыслить конкретные типы, виды, формы социально-политической и правоохранительной деятельности, выявить ее основные детерминанты, взаимосвязь объективных и субъективных факторов.

При определении специфики управления следует выделять ряд условий, свидетельствующих о его сущностной направленности:

- целью управления является изменение каких-либо характеристик организации в целом или отдельных ее подразделений;
- используемые при этом средства носят организационный характер;
- результатом управления оказывается изменение организационных параметров (характеристик);
- в качестве объекта и предмета процесса управления выступают организационные характеристики.

Таким образом, исходя из перечисленных условий, можно сделать вывод о том, что управление непосредственно связано с деятельностью людей в обществе и направлено на изменение каких-либо характеристик общества при помощи организационных средств.

Учитывая, что общество представляет собой систему координируемой государством деятельности людей для достижения определенной цели, сам процесс координации всегда наполнен противоречивым содержанием из-за несовпадения взглядов, оценок, статусов и других параметров.

У. Мастенбрук рассматривает организации, создаваемые в государстве, как «сети организационных субъединиц, взаимосвязи и взаимоотношения между которыми характеризуются сочетанием сотрудничества и конкуренции (люди, испытывая взаимозависимость, преследуют в то же время личную выгоду)» [14, 14]. Поэтому эффективное управление – это, во многом, умелое управление взаимозависимостью.

Как отмечает Д. Пфеффер, «спор и соперничество между организационными структурами представляет собой спор и соперничество за власть. Однако этот спор и соперничество в вопросах приоритета не являются неограниченными и беспредельными. Ограничения устанавливает взаимозависимость вовлеченных в спор сторон. В конце концов, сущность организаций заключается во взаимозависимости между взаимодействующими группами» [15, 181].

Проблема правовых ограничений в области управления противодействием наркотизации комплексная и включает в себя не только правовые, но и политические, экономические, нравственные аспекты. Это обусловлено комплексным пониманием

содержания управления. Оно включает в себя совокупность мер нормативно-правового, организационного, социально-экономического, воспитательно-педагогического характера.

Мы разделяем мнение А.В. Малько, что теория правовых ограничений «должна базироваться на информационно-психологическом и инструментальном подходах, имеющих более широкий выход на различные аспекты действия права» [16, 89]. Под правовым ограничением он при этом понимает «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите... установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц» [16, 91].

Как считал И.А. Ильин, «ограничивая свободу каждого известными пределами, закон обеспечивает ему зато беспрепятственное и спокойное пользование своими правами, т.е. гарантирует ему свободу внутри этих пределов. Свобода каждого человека простирается лишь до той границы, от которой начинается свобода других людей. Стремясь установить эти границы, закон содействует тому, чтобы в совместной жизни людей воцарился порядок, основанный на свободе» [17, 96].

Развивая эту идею, мы сочли возможным предложить диспозитивно-личностный подход, т.е. совокупность принципов и методов правового регулирования, означающую, что в ходе управления процессом обеспечения правового режима государства гражданам в пределах установленных правовых ограничений обеспечиваются условия для реализации собственной социально-правовой активности и возможность свободно распоряжаться своими правами, психологическими и материальными ресурсами при выборе форм целесообразного поведения.

Правовые ограничения не только устанавливают границы субъективных прав, но и определяют ту нишу, в пределах которой человек может свободно действовать и развиваться как личность в случае правомерного поведения. При этом он самостоятельно избирает формы и методы достижения как лично значимых, так и социально полезных целей. Как известно, термин «диспозитивность» образован от латинского *dispositivus*, означающего право участников договора или процесса действовать по своему усмотрению.

Диспозитивный – это «допускающий выбор». В центре внимания данного подхода, с одной стороны, находятся цель и организационное обеспечение процесса управления, а с другой – правосубъектность структур и граждан, включенных в систему функционирования правового режима государства. Диспозитивно-личностное регулирование правоотношений предполагает, что участники находятся в равноправном положении, наделяются правом выстраивать свои взаимоотношения на взаимовыгодных (эквивалентных) условиях.

При этом «правомерное ограничение прав человека государством имеет цель поставить преграды на пути произвольному обращению с правами других субъектов» [18, 170].

Диспозитивно-личностный подход предполагает перенос диспозитивных правоотношений, традиционно присущих частноправовым отраслям права, в публично-правовую сферу, когда субъект, наделенный властными полномочиями, является государственным органом и наделен правом издания односторонне-властных предписаний, адресованных другому участнику. Государство предоставляет возможность участникам диспозитивно-личностных отношений выбирать для себя наиболее приемлемый вариант поведения, ограничивая этот выбор только требованиями соблюдения законности.

Ограничение прав осуществляется путем прямых запретов использования некоторых из них, а также посредством исключения какого-либо правомочия из содержания конкретного права или же установлением специального порядка реализации такого права. Институт ограничения прав включает нормы конституционного, административного, гражданского и других отраслей права, регулируя отношения власти и подчинения в обществе.

Государство и общество рассматриваются нами как равноправные партнеры в процессе обеспечения правового режима и, следовательно, как участники диспозитивных правоотношений. Фактически каждая отрасль права использует оба метода (императивный и диспозитивный), то есть всегда, как замечает С.П. Маврин, «имеет место их сочетание, которое, правда, характеризуется преобладанием императивных или диспозитивных начал, обусловленных природой регулируемых отношений» [19, 208].

Субъективный момент в содержании свободы характеризуется тем, что отражение является в данном случае свойством объекта, выступающего одновременно в качестве субъекта самопознания и саморазвития. Именно субъективный момент, включая в себя познанную необходимость, становится предпосылкой упрочения правового режима. Поэтому особую актуальность данный подход приобретает в период развития в России гражданского общества, рассматриваемого как система внесударственных общественных отношений, институтов, которая формируется на основе реализации принципов индивидуальной свободы, правового равенства граждан, их самодеятельности и самоорганизации.

#### Список литературы:

1. Вейнгольд Ю. Ю. Право как социологическая категория. – Фрунзе, 1962.
2. Shaw M. N. International Law. Third Edition. – Cambridge, 1991. – P. 57.
3. Керимов Д.А. Право и государство (Опыт философско-правового анализа). – М., 1993.
4. Хованская А.В. Суды в динамической правовой системе // Правоведение. – 2004. – № 1.
5. Коробеев А.И., Усс А.В., Голик Ю.В. Уголовно-правовая политика: тенденции и перспективы. – Красноярск, 1991.
6. Макаренко В. П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // Социс. – 1997. – №7.
7. Матузов Н.И. Право и политика в их взаимодействии / Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Издательство НОРМА, 2003.
8. Parsons T. An Outline of Social System // Theories of Society, 1962. V.2. P. 71-75.
9. Weber M. Wirtschaft und Gesammelte. Tub., 1922. – P.53.
10. Endicott T.A. Impossibility of the rule of law // Oxford j. of legal studies. – 1999. – Vol. 19, № 2. – P. 312-330.
11. Barrain R. Dictionnaire de droit. – Paris, 1967. – P.15.
12. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. – М.: Наука, 1972.
13. Авакьян С.А. Общество как объект конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 2.
14. Мастенбрук У. Управление конфликтными ситуациями и развитие организации / Пер с англ. – М.: ИНФРА-М, 1996.
15. Pfeffer J. Organizational design. Arlington Heights, Ill.: publishing Corporation, 1978. – P.181.
16. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юристъ, 2003.
17. Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. – 1992. – № 3.
18. Гасанов К.К., Стремоухов А.В. Абсолютные права человека и ограничения прав // Правоведение. – 2004. – № 1.
19. Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. – 2003. – № 1.

## STATE AS NECESSARY CONDITION OF EFFECTIVE OPPOSITION

**E.E. Tonkov, S.V. Masalutina**

Belgorod State University, Pobedy St., 85, Belgorod, 308800, Russia,  
e-mail: etonkov@bsu.edu.ru

The article deals with the main factors, preventing from effective opposition to criminality in Russia, among which the low level of population's trust to authorities, including the law system, takes an important place. It is connected with the fact that in the atmosphere of law nihilism of population, loss of prestige of rules of morals and law, lawfulness and justice consumer psychology of public relations, corruption, unceremonious destruction of former ideals are spreading throughout the state. It is shown that the main part of population is not ready to connect the solution of their problems with the priority political ideology and display appropriate social and legal activity.

Key words: state, trust, law nihilism, criminality, criminogenic situation, latency, corruption.