

УДК

Процессуальные аспекты совершенствования государственной деятельности в условиях модернизации общественных отношений

Е.Е. ТОНКОВ,
доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Белгородского государственного университета,
заслуженный юрист РФ

В статье представлена авторская точка зрения на процессуальную сторону государственной деятельности, совершенствование которой в условиях модернизации не только создает предпосылки для формирования новых социальных отношений, преодоления кризиса и стабилизации экономического положения, но и неизбежно влечет за собой видоизменение механизма правового регулирования.

Ключевые слова: государство, деятельность, кризис, модернизация, процесс, юридические формы.

Экономика России, находящаяся в кризисном состоянии, вопреки оптимистическим заявлениям некоторых политологов, требует реального совершенствования государственной деятельности для преодоления негативных процессов и дальнейшего поступательного развития. Как отмечает Ю.К. Толстой, «социального государства с развитой рыночной экономикой у нас, к сожалению, так и не возникло»¹.

Политико-правовая модернизация общественных отношений в России сопровождается очевидным усилением значимости четкого функционирования государственной власти. Возрастание доли участия государства в экономике рассматривается как вынужденная антикризисная мера и пока, несмотря на высказываемые политиками и учеными опасения, не означает свертывания рыночных реформ.

Государственная власть как социальный феномен характеризуется особым статусом в силу известных особенностей ее субъекта, выделяющих государство из других институтов общества, поэтому только расширение диапазона влияния государственной власти может обеспечить стране макроэкономическую стабильность и сбалансированность бюджета. Используя авторитет и силу публичной власти, административный ресурс государственного аппарата, государственный механизм является мощным активатором общественной жизни, способным организовать эффективное управление обществом, реализовать социальные обяза-

тельства, создать стимулы для развития частного сектора и повышения деловой активности.

В результате нестабильной экономической обстановки, вызванной мировым финансово-экономическим и системным кризисом, паралича господствовавшей ценностной парадигмы видимого всеобщего благоденствия государственные органы оказались не готовы к защите предложенных эталонов поведения и тех идеалов, которые были навязаны рыночной вседозволенностью, а теперь начинают разрушаться. Все то, что происходит в России сегодня, по своим масштабам уже соизмеримо с социально-экономическим коллапсом, поразившим страну десятилетие назад, однако российская экономика до сих пор не достигла спасительного «дна», от которого должно начаться восхождение.

Кризис наглядно продемонстрировал, что институциональная система Российской Федерации буквально пронизана дефектами, а уроки из прошлого власть предрержащими не извлечены. Как иронично и прогностически точно подчеркнул И.А. Исаев еще несколько лет назад, «амбициозная убежденность современной политико-правовой науки в чистом рационализме своих категорий и понятий в жизни постоянно сталкивается с неизвестно откуда возникающими феноменами иррационального и стихийного»².

Политико-правовая модернизация во многом тем или иным образом затрагивает практи-

¹ Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 32.

² Исаев И.А. Власть и закон в контексте иррационального. — М., 2006. С. 8.

чески все формы общественной жизни и предполагает необходимость переосмысления сложившихся позиций и точек зрения на новой методологической основе. Такая потребность объясняется тем, что созданная при социализме теория правового регулирования не в состоянии объяснить перемены, происходящие в наши дни в политической и правовой системе. Политико-правовая модернизация является также и содержательной характеристикой всей правовой системы общества. Если в 1990-х годах мы наблюдали разрушение монополии государственной собственности, сопровождавшееся процессом приватизации, ухудшение общего экономического положения России, в результате чего снизился уровень жизни значительной части населения страны, то в настоящее время происходит перераспределение прав собственности при очевидном государственном вмешательстве в этот процесс.

Политико-правовая модернизация создает предпосылки для формирования новых отношений, для преодоления кризиса и стабилизации экономического положения. Трансформация природы отношений собственности неизбежно влечет за собой видоизменение отношений правового регулирования. Государственная деятельность в условиях рыночной экономики не может осуществляться в тех же юридических формах и границах, что и прежде.

Именно поэтому главной задачей на ближайшее будущее становится адаптация политической, социально-экономической и правовой систем к новой ситуации. На наш взгляд, трансформация юридических форм государственной деятельности в результате политико-правовой модернизации, их совершенствование могут придать необходимый динамизм и результативность действиям органов власти по преодолению кризиса, становятся одним из определяющих факторов развития демократии, гражданского общества, построения правового государства.

Решающее значение в этой связи имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права. Устаревшие идеологические стереотипы до настоящего времени превалируют в общественном правосознании, что не способствует современному пониманию юридических форм государственной деятельности как способа обеспечения приоритета прав человека в сфере публичной власти. Не-

смотря на то, что активных дискуссий по этой проблеме в научных кругах сегодня практически нет, единого мнения так и не сложилось, а это дает нам все основания для того, чтобы сформулировать собственную точку зрения.

Особое значение имеют новые подходы к оценке и формированию государственной деятельности. В любом государстве, как и в любой науке, должен существовать основной, ведущий методологический подход. Не единый и обязательный для всех, а преобладающий, доминирующий, выступающий базой методологического инструментария¹.

Юридические формы государственной деятельности, являясь внешним выражением процесса осуществления функций государства, органично связаны между собой и составляют содержание данной деятельности. Одни и те же действия и акты государственного органа могут обусловить последствия различного характера и содержать предписания различного рода.

Как отмечает М.Н. Марченко, «под формами осуществления функций понимается их внешнее выражение, основные контуры и параметры их проявления»².

По мнению С.С. Алексеева, в России происходит «суровое явление — это крушение права в его общецивилизационном, высоком значении. И это должно быть большой тревогой для общества. Потому что крушение права означает, что общество теряет одну из важнейших ценностей цивилизации, которая может вывести его на новые ступени прогресса»³.

В таких условиях развитие и дальнейшее совершенствование юридических форм государственной деятельности в процессе модернизации должно осуществляться координированно, на основе единой концепции, с учетом их взаимозависимости, хотя они отличаются друг от друга содержанием выполняемых задач и, соответственно, характером действий, способов, методов, средств их решения, а также направленностью юридических процедур и последовательностью их использования.

По мнению А.А. Павлушиной, «концепция юридической деятельности до сих пор полноценно не востребована при исследовании проблем процессуального права»⁴.

На наш взгляд, признание полноценности позитивных юридических процессов в правоведении уже состоялось, но содержательная основа их правовой конструкции и ее место в механизме правового регулирования остаются не в

¹ См.: Сырых В.М. Методология юридической науки: состояние, проблемы, основные направления дальнейшего развития // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы: Сб. ст. Вып. 1 / Под ред. М.Н. Марченко. — М., 2005. С. 15—44.

² Марченко М.Н. Теория государства и права. — М., 2008. С. 336.

³ Алексеев С.С. Право — одно из самых высоких достижений человеческой цивилизации // Закон. 2009. № 7. С. 16.

⁴ Павлушина А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы. — Самара, 2005. С. 9.

полной мере исследованными. Юридическая деятельность всегда связана с наступлением юридически значимых последствий (принятие закона, вынесение судебного решения, предписание, внесение представления). Это и определяет содержание юридической деятельности, дает основания считать ее относительно самостоятельным элементом правовой системы, органически входящим в социально-политический и правовой механизм общества. Юридическая значимость такой деятельности заключается в том, что она не только создает правоотношения, которые соответствуют духу закона, замыслу законодателя, но и позитивно влияет на правовую сферу, являясь эффективным правовым инструментом.

Динамическую сторону юридической деятельности составляют правовые действия и операции, которые можно соотнести как целое и часть: первые представляют собой внешне выраженные, социально преобразующие и влекущие определенные правовые последствия акты субъектов, которые служат фундаментом, основанием любой юридической деятельности; вторые — подразумевают совокупность взаимосвязанных действий, объединенных локальной целью и направленных на решение задачи, обособленной границами юридического процесса.

Юридическая форма деятельности государства основана на предписаниях права и всегда подразумевает наступление определенных юридических последствий. В последние годы процессуальная форма основательно вошла в российскую правовую систему и законодатель неуклонно идет по пути процессуализации различных сфер общественной жизни: приняты УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и еще целый ряд нормативных правовых актов, посвященных именно процессуальной форме разрешения юридических дел.

Вслед за В.М. Горшеневым, Ю.И. Мельниковым, И.Б. Шаховым, И.В. Бенедиком, Г.А. Борисовым и др., отдавая предпочтение так называемому широкому пониманию юридического процесса, мы поддерживаем мнение, что процессуальной форме должна отводиться роль организационной гарантии в любой — не только судебной, но и позитивной — деятельности органов государства¹.

Значительная роль в функционировании и развитии права принадлежит его комплексным закономерным связям с психологическими феноменами — потребностями, ценностями, интересами, волей. Эти феномены — необходимые составляющие процесса формирования права, правоприменения и правоприменения.

Следовательно, юридическая форма представлена в теории права и как деятельность, и как структура права, и как совокупность источников права, и как процедура.

На наш взгляд, для корректной в научном смысле трактовки рассматриваемого вопроса следует четко понимать философское значение категорий «форма», «содержание» и «деятельность».

Задачи и функции государственной деятельности реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, ее осуществляющих. Эти действия внешне выражены в определенных формах государственной деятельности.

Следовательно, форма есть объективированное выражение сущности государственной деятельности соответствующих органов и должностных лиц. Поскольку посредством форм реализуются задачи и функции государства, то от использования тех или иных форм в значительной мере зависит успех государственной деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение задач и функций государства, многообразие которых обуславливает существование различных форм государственной деятельности, предусматриваемых законами и иными правовыми актами.

Юридические формы государственной деятельности под влиянием объективно-диалектических и волеустановленных факторов развиваются в содержательном и видовом смыслах, что дает основания выделять наряду с традиционными новые подходы к их систематизации.

Юридическая форма государственной деятельности — это комплексная юридическая категория, которая, во-первых, обеспечивает опосредование правом различных неправовых, но нуждающихся в юридической регламентации общественных явлений; во-вторых, означает способ существования и выражения содержания норм материального права, реализуемый в ходе позитивного юридического процесса; в-третьих, характеризуется деятельностью субъектов правоотношений с соблюдением установленных законом правил и процедур.

Юридическая форма государственной деятельности соответствует способу правоприменения, виду юридического процесса и характеризует процессуальное урегулирование властной деятельности субъектов. По не утратившему своего значения замечанию В.М. Корельского, между сущностью и функциями государства нет никаких промежуточных звеньев, поэтому, как ничто другое, функции позволяют проник-

¹ См.: Олейников С.Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1986. С. 9.

нуть в сущность государства, вскрыть то главное, что его характеризует, выявить основные, определяющие черты и связи¹.

Юридические формы реализации функций государства — это способы реализации опосредованной формы осуществления государственной власти. Как подчеркивает В.И. Кнорринг, «каждая управленческая функция наполнена характерным для нее объемом и содержанием работ и имеет специфическую структуру, в рамках которой она реализуется»².

Юридические формы в этой связи следует рассматривать как организационно-управленческие действия управомоченных субъектов, которые всегда связаны с совершением юридически значимых действий в порядке, определенном законом.

Вполне очевидно, что юридическая форма как объективно выраженный и устойчивый способ связи между составляющими право элементами, а также между правом и неправовыми явлениями, нуждающимися в правовой регламентации, служит важным компонентом предмета теории государства и права.

Форма государственной деятельности представляет собой способ организации этой деятельности, ее существования и содержания. Степень соответствия формы и содержания может быть различной, однако очевидно, что форма всегда оказывает существенное влияние на достижение целей и решение задач конкретных разновидностей государственной деятельности.

Деятельность государства по преодолению кризиса представляет собой процесс формирования и осуществления соответствующей государственной политики, который обеспечивается системой правовых норм и системой государственных органов. Не менее важная задача модернизации — стабилизация условий осуществления юридических форм государственной деятельности с учетом того, чтобы сам ее процесс, получаемые рубежные и окончательные результаты не изменяли мотивационное и целевое содержание права, а способствовали его упрочению.

Таким образом, граница между функциями и юридическими формами их реализации определяется уровнями управления, соподчинением государственных органов, осуществляющих соответствующую деятельность.

Высоко оценивая преимущества свободного рынка и демократических устоев, следует понимать, что формирование гражданского общества, становление реальной демократии, создание правового государства подразумевают господство права, конституции и законов. Сильное

государство, соответствующее современному характеру и структуре общества, должно располагать не менее эффективной методологией и реальным инструментарием, которые позволили бы надежно противостоять возникающим угрозам.

В России законодателем созданы фундаментальные основы для реализации демократических правовых принципов. Теперь необходимо сформулировать четкую концепцию природы и содержания юридических форм государственной деятельности в современных условиях с выходом на практические рекомендации правового регулирования соответствующего спектра проблем.

Механизм государственной деятельности представляет собой процесс реализации практических мер, средств и способов по обеспечению надлежащего уровня организации и функционирования системы государственного управления, выражающихся в создании и развитии эффективной управляющей системы (аппарата), направленной на достижение поставленной цели.

Моделирование процесса деятельности государства на федеральном уровне предполагает наличие полномочного и самостоятельного субъекта, наделенного надотраслевой юрисдикцией, что позволяет реализовать возложенные на него функции координации на отраслевом и региональном уровнях и проводить единую государственную политику.

Правовая действительность в российском обществе нередко упрощается искусственно, однако количество правовых проблем в социуме не уменьшается. Имеющийся массив научной информации, к сожалению, не дает достаточного понимания общественных процессов и явлений. Кроме того, общество больше всего заинтересовано в объяснении причинно-следственных связей или прогнозе дальнейшего развития событий, а также в обосновании приемлемого выхода из создавшегося положения. Именно поэтому исследования в сфере совершенствования государственной деятельности не могут ограничиться объяснительной или прогностической функцией, а обязаны довести познание до предложения реальных мер.

Важный приоритет государственной деятельности в период кризиса — повышение роли субъектов федерации в более эффективном использовании собственного ресурсного потенциала. Имеется в виду правовая сторона данного вопроса, связанная с полномочиями субъектов по предметам совместного ведения, по вопросам управления и пользования собственностью, по реализации финансовых полномочий. При

¹ Корельский В.М. Общая теория социалистического государства. — Свердловск, 1970. С. 108.

² Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. — М., 2001. С. 45.

этом надо понимать, что повышение активности и заинтересованности регионов во многом зависит от позиции федерального центра, от региональной политики государства.

Вместе с тем мы разделяем мнение В.В. Субочева, что «объем интересов, которые нуждаются в правотворческой конкретизации и непосредственной охране, гораздо обширнее норм, составляющих законодательную основу регулирования общественных отношений»¹.

В этом сказывается естественная инерция законодателя, который, в силу большей статичности права по сравнению с регулируемым им отношениями, не всегда своевременно оформляет в виде нормативного правового акта те или иные интересы граждан и организаций.

Методологическим инструментом дальнейшего развития юридических форм государственной деятельности должна стать соответствующая государственная политика, направленная на оптимизацию управления исследуемым процессом. Рассмотрение политики и права в плоскости социальных технологий предполагает, что методология совершенствования государственной деятельности выстраивается с позиции не только ее системности, но и функциональности. Это дает веские основания оценивать в рамках политической и правовой системы эффективность рассматриваемого процесса, т. е. качество совместной деятельности государства и граждан по модернизации общества.

Кризисная ситуация в современной России требует поступательной трансформации отечественного права в структурированную, стройную систему норм. Необходимость реформирования отечественного права объективно обусловлена тем, что в течение советского периода развития страны социальная роль и назначение права были существенно деформированы.

Как подчеркивает А.Ю. Саломатин, «происходит не только стремительное разрастание массива правовых норм и дальнейшая их от-

раслевая дифференциация, но и создание сложных, комплексных отраслей права в соответствии с требованиями научно-технического прогресса и социально-политической трансформацией общества»².

Нормы права, являясь формализованными волевыми положениями, отражающими идеальные модели общественной практики, составляют материальную основу развития и совершенствования правовых форм государственной деятельности. Право не должно и не может регулировать все общественные отношения по мере их обновления, но, наряду с этим, в государственно-правовой теории существует необходимость переосмысления теоретических конструкций и анализа тенденций, возникающих при рассмотрении юридических форм с учетом формирования нового нормативного содержания. Представляется важным с теоретической и практической точек зрения выявить обстоятельства, влияющие на развитие и содержание данной категории.

Это тем более необходимо, что «длительное и безраздельное господство позитивного права в худшем его понимании (в духе Вышинского) и отрицание идей естественного не могли привести к адекватным выводам, характерным для демократического гражданского общества»³.

Кризисная ситуация инициирует ускоренное развитие процессуальной составляющей политико-правовой модернизации. Если рассматривать модернизацию как универсальный процесс адаптации к меняющимся условиям, то сущность политико-правовой модернизации заключается в приведении содержания политики и права в соответствие потребностям общества, что неизбежно влечет за собой развитие проблемы определения сущности самой юридической формы. Целесообразность решения данной проблемы в условиях кризиса объясняется не только потребностями собственно научного анализа, но и необходимостью совершенствования политической и юридической практики.

¹ Субочев В.В. Законные интересы: основы теории // Государство и право. 2009. № 5. С. 15.

² Саломатин А.Ю. Сущность правовой модернизации в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 1. С. 200.

³ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2003. С. 178—179.