

- определение позиций и защита интересов российского государства на мировой арене.

Не продолжая этот перечень дальше, можно отметить, что речь должна идти о пересмотре ряда традиционных принципов функционирования государства и его институтов, пересмотре как практическом, так и теоретическом.

Тонков Евгений Евгеньевич,
директор Юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
(Белгород, Россия)

ГОСУДАРСТВО СОЗИДАЮЩЕЕ ИЛИ КОРПОРАТИВНОЕ: ВЫБОР СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Становится очевидным, что озвученный руководством России курс на преодоление последствий санкций западных стран за счет интенсификации использования внутренних ресурсов, в ближайшие годы будет не только отражаться непосредственным образом на отечественной экономике, но и определять наши приоритеты в развитии общественных отношений и их модернизации. Термин «модернизация» достаточно быстро проник во все области человеческого бытия, включая и наше мышление, вследствие чего подтвердил свое общефилософское значение. 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 некоторыми политиками и учеными опасения, не означает свертывание рыночных реформ.

Учитывая, что государственная власть как социальный феномен характеризуется особым статусом в силу известных особенностей ее субъекта, выделяющих государство из других институтов общества, расширение диапазона ее влияния в создавшихся условиях экономической изоляции от стран Евро-Союза может обеспечить макроэкономическую стабильность и сбалансированность бюджета. Используя авторитет и силу публичной власти, административный ресурс аппарата, государство созидательное выполняет роль мощного активатора общественной жизни, способного организовать эффективное управление обществом, реализацию социальных обязательств, создание стимулов для развития частного сектора и повышения деловой активности. Это во многом объясняется тем, что, как отмечал Г.В. Мальцев, «правовые

элементы гораздо лучше, чем моральные, работают в механизмах социального контроля»¹.

В результате нестабильной экономической обстановки, вызванной не только различными видами санкций со стороны западных стран, но и длительного паралича господствовавшей ценностной парадигмы видимого всеобщего благоденствия, основанного на успешной торговле углеводородами, государственные органы оказались не готовы к защите предложенных эталонов поведения и тех идеалов, которые были навязаны рыночной вседозволенностью и начинают разрушаться. Кризис наглядно продемонстрировал, что институциональная система государства в России буквально пронизана дефектами, а уроки из прошлого многими представителями региональных и федеральных структур 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.

Наметившееся совершенствование государственной деятельности во многом затрагивает тем или иным образом практически все формы общественной жизни и предполагает необходимость переосмысления сложившихся позиций и точек зрения на новой методологической основе. Эта потребность объясняется тем, что созданная при социализме теория правового регулирования не в состоянии объяснить происходящие перемены в политической и правовой системе. Нашу страну подстерегает опасность трансформации в корпоративное государство, в котором все «вмонтировано» внутрь, начиная от профсоюзов, творческих объединений, НКО и заканчивая религиозными организациями. В государстве созидающем четко определены и зафиксированы функции, обеспечивающие оптимальную государственную работу. Смысл заключается в том, что кроме государства никто в обществе данные функции исполнять либо не должен, либо не способен, либо ему этого делать нельзя, запрещено, недопустимо ни при каких условиях, а также те дела (часть дел), в которых государственное участие предусмотрено законом, договором, вытекает из его социального назначения либо обусловлено потребностями жизни общества³.

Всё другое, не включенное в функционал государства, не может называться его функцией, так как это именно та деятельность, без которой госу-

¹ Мальцев Г.В. Нравственные основания права. – М., 2009. – С. 88.

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

³ См.: Затонский В.А. Эффективная государственность: монография. – Юрист, 2006. – С. 11.

дарство на данном этапе политико-правовой модернизации, как и на всём протяжении своего исторического развития, обойтись не может.

Для корректной в научном смысле трактовки данного 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 находят внешнее выражение в определенных формах государственной деятельности. Следовательно, форма есть объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют государственную деятельность. Так как посредством форм практически 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 функций государства.

Многообразие задач и функций государства обуславливает существование различных форм государственной деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами. Не случайно С.С. Алексеев отмечал, что «сложившиеся правовые формы являются средствами, инструментами... оптимального решения социальных задач»¹.

Созидательная деятельность государства является одновременно насущной потребностью и содержательной характеристикой всей правовой системы общества. Если в 90-х гг. XX века мы наблюдали разрушение монополии государственной собственности и сопровождение этого процессом приватизации, ухудшение общего экономического положения страны, в результате чего произошло снижение уровня жизни значительной части населения, то в настоящее время осуществляется перераспределение прав собственности при очевидном государственном вмешательстве в этот процесс.

Вопрос о характере взаимоотношений государства и гражданского общества в России приобретает в последнее время ключевое значение, что объясняется осложнением отношений с Западом и неизбежными в связи с этим трансформациями во внутренней политике. Следует осознать (и в этом мы солидарны с Б.С. Эбзеевым), что распыляемые европейскими «мультикультуралистами» и их американскими консультантами по всему миру «права человека, особенно в их интерпретации наднациональными судами, в действительности играют роль «троянского коня»². Их всходами являются «девальвация национальной государственности глобальное или региональное господство и подчи-

¹ Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 351.

² Эбзеев Б.С. Современный конституционализм как синтетическое единство // Государство и право. - 2015. - № 12. - С. 13.

нение, гарантирующее привилегированный статус лидеров глобализации и их беспрепятственный доступ к ресурсам стран, пребывающих на периферии экономического развития»¹.

Рассуждая о генезисе диалога между государством и гражданским обществом на протяжении последних двадцати лет, следует подчеркнуть, что причинами очевидного рассогласования стали обстоятельства как объективного, так и субъективного порядка.

Вероятно, к объективным причинам можно отнести самые различные факторы, начиная от внешнеполитической ситуации и заканчивая конкретными условиями жизни индивидуума, ощущающего все большее давление государственного пресса. Не секрет, что в число субъективных причин входят и индивидуально-психологические особенности граждан, и их взаимоотношения, в том числе, актуальное состояние психики отдельных лиц, пытающихся добиться справедливости, которую каждый из нас понимает по-своему. По точному замечанию Ю.Е. Аврутина, «юридическая гарантированность субъективных прав отнюдь не всегда означает их практическую реализацию»².

Более того, почти всегда это обусловлено не отказом гражданина от реализации своего законного интереса, но бездействием (если не активным противодействием) органов власти. В подобных случаях, достаточно распространенных на всей территории нашей страны, партнерство государства и населения, подразумевающее конструктивный диалог и эффективное сотрудничество, замещается конфликтной ситуацией.

Хотя жизнь гражданского общества не существует вне государства, однако при фактической диффузии государства в российские общественные структуры становится все более иллюзорной граница, разделяющая государство и общество, в результате чего облик мифа приобретает и само гражданское общество. Как бы ни пытались некоторые государственные политики и «огосударствленные» средства массовой информации придать парламентским партиям образ демократических институтов гражданского общества, они все более обрастают рудиментами КПСС.

Государство созидающее инициирует предпосылки для формирования новых отношений, 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 пределах, что и прежде.

¹ Там же.

² Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 103.

Поэтому одной из задач созидającego государства является адаптация политической, социально-экономической и правовой систем к новой ситуации. Совершенствование государственной деятельности должно придать необходимый динамизм и результативность действиям органов власти по преодолению кризиса, стать одним из определяющих факторов развития демократии, становления гражданского общества, построения правового государства.

Решающее значение 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. Хотя активных дискуссий по этой проблеме в научных кругах сегодня практически нет, единое мнение так и не сложилось, что дает нам основания на собственное представление о ней.

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 инструментария той или иной науки¹.

С.С. Алексеева беспокоила мысль о том, 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»².

На этом печальном фоне приходится с сожалением констатировать неэффективность современной государственной деятельности, так как попытки политического руководства начать активную работу по ее совершенствованию пока успешно блокируются бизнес-бюрократией, узурпировавшей власть в ряде регионов и федеральных ведомств.

Национальный план противодействия коррупции породил великое множество других планов, программ, мероприятий, разработанных на всех уровнях государственного и муниципального управления, которые невольно могут «утопить» хорошую в общем-то идею в ворохе антикоррупционной отчетности.

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

Очевидно, что государство пока не справляется с возложенными на него функциями в правоохранительной сфере, а его контрольно-надзорная деятельность также не отвечает философии осуществляемых реформ.

Поэтому переход от государства развивающегося к государству созидающему должен 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.

Неблагоприятный общий прогноз экономической ситуации может существенно усугубиться прогрессирующими негативными процессами. Вместе с тем, механизм правового регулирования предполагает во всех государственных органах определенную логическую структуру, алгоритм действий, их цикличность, функциональную взаимосвязь с иными публичными субъектами разных ветвей и уровней власти, нацеленность на эффективное выполнение поставленных задач. Достижению такого результата должны быть подчинены усилия всех составных элементов механизма правового регулирования.

Актуальность общетеоретического исследования проблем государства созидающего обусловлена целым рядом причин: социальными (изменением условий государственной деятельности в связи с кризисом и санкциями), теоретическими (потребностью комплексного анализа сущности и содержания форм государственной деятельности); практическими (необходимостью повышения эффективности деятельности органов государства в кризисной ситуации).

Результатом анализа существующих подходов к оценке соотношения политики и права становится понимание того, что до настоящего времени в научной среде не сложилось однозначное представление о методологии исследования проблемы. Изменившиеся экономические, политические и социокультурные условия неизбежно обуславливают перенос акцентов с интересов общества на интересы личности. Это существенно влияет на саму парадигму управления обществом, инициируя трансформацию его целей, содержания, технологии, активизирует инновационные процессы, которые требуют осмысления и обоснования на теоретико-методологическом уровне.

Распространению кризисных явлений способствовало и то, что в 90-х годах XX века, как и в начале века нынешнего, российское общество не осознавало всех масштабов опасности, которую несет расширение неконтролируемого рыночного пространства. Общественное мнение в отношении значимости государственного управления, укрепления так называемой «вертикали власти» длительное время не формировалось или произвольно складывалось в иска-

женном виде, пока социально-экономические проблемы не затронули интересы активной части населения страны.

Выступления политиков, руководителей органов законодательной и исполнительной властей, ученых, представителей творческой интеллигенции, в которых была представлена вызывающая тревогу объективная картина развития кризисной ситуации в стране, обращало внимание на необходимость принятия экстренных мер по усилению государственной власти, не смогли своевременно консолидировать общество для реального решения возникших проблем. Высоко оценивая преимущества свободного рынка и демократических устоев, следует понять, что формирование гражданского общества, реальной демократии, созидательное государство подразумевают господство права, Конституции и закона. Созидательное, сильное государство, соответствующее современному характеру и структуре общества, должно располагать не менее эффективной методологией и реальным инструментарием, позволяющими осуществлять надежное противостояние возникающим угрозам.

В России законодателем созданы необходимые фундаментальные основы для реализации демократических правовых принципов. Теперь необходимо сформулировать четкую концепцию природы и содержания созидательной деятельности государства в современных условиях с выходом на практические рекомендации правового регулирования соответствующего спектра проблем. Государственно-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, актуальность исследования, придающая ему теоретико-прикладную направленность, усиливается тем, что общество больше всего заинтересовано не только в объяснении причинно-следственных связей или прогнозе дальнейшего развития событий, а в обосновании приемлемого выхода из создавшегося положения.

Поэтому исследование в сфере совершенствования государственной деятельности не может ограничиться объяснительной или прогностической функцией, а обязано довести познание до предложения реальных мер. Методологическим инструментом дальнейшего развития государственной деятельности должна стать соответствующая государственная политика, направленная на оптимизацию управления исследуемым процессом.

Рассмотрение юридической модели государства созидательного означает, что методология совершенствования его деятельности выстраивается не только с позиции системности, но и функциональности, а это дает нам веские основания оценивать эффективность рассматриваемого процесса в рамках политической и правовой систем, то есть фактически диагностировать

качество совместной деятельности создающего государства и граждан по модернизации общества.

При всем различии в осуществлении государственной деятельности в различных субъектах федерации и на федеральном уровне можно говорить об общих (системных) проблемах, стоящих на пути процесса совершенствования государственной деятельности:

- узковедомственный и отраслевой подход в работе с населением;
- информационная недостаточность о федеральных и региональных проектах и программах государственной деятельности по выходу из кризиса в субъектах РФ;
- разобщенность и отсутствие общих подходов органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- нескоординированность деятельности различных федеральных ведомств;
- отсутствие государственно-национальной идеологии воспитания и социального развития молодежи;
- недостаточный фактический статус и полномочия депутатских комиссий по сравнению с органами исполнительной власти;
- отсутствие реальных государственных и муниципальных социальных нормативов и стандартов социальной поддержки населения в период кризиса.

Стабилизация работы государственных (федеральных и региональных) органов, муниципальных органов в кризисной ситуации зависит от ряда факторов: поиска и создания оптимальной модели управления, интеллектуального и кадрового потенциала, информационного обеспечения, ресурсов бюджетного финансирования, материально-технической базы. Обязательным условием эффективности государственной деятельности является активная поддержка федерального курса на модернизацию и выход из кризиса руководством субъектов РФ и муниципальных образований. Это тем более необходимо, что субъектность населения в реальной поддержке государственной воли крайне низка.

В этих условиях авторы монографии¹ выдвигают и обосновывают идею государства создающего, являющегося альтернативой как корпоративного государства, так и консенсусного общества – российского аналога гражданского общества на Западе. В условиях консенсусного общества борьба за согласие (ценностное единство) является главной целью обустройства индивидуальной и социальной жизни, тогда как в рамках гражданского общества согласие де-факто становится средством решения социальных проблем, механизмом дальнейшего развертывания созидательной активности человека.

¹ См.: Государство создающее: юридическая модель и современные риски. М.: Юрлитинформ, 2016. – 416 с.

В конечном счете, наращивание консенсусного потенциала цивилизационного пространства России позволит, с одной стороны, сохранить преемственность (архетипическую предрасположенность к авторитарному способу властного структурирования общества), а, с другой, – вывести упорядочивающую импульсацию российского кратоса на качественно новый – инновационный – уровень своего развития. В этих условиях российское государство с одной стороны, выступает как субъект, т.е. играет ключевую роль в структурировании общественных процессов, ибо оно воплощает собой все ипостаси кратоса (власти), а, с другой – является объектом, поскольку оно производно по отношению к цивилизационной реальности и соответственно, по отношению к политико-культурной составляющей этой реальности, что вынуждает его реагировать на все происходящие в ней процессы, подвижки и изменения, приспособлявая, по большому счету, под их требования морально-правовые и институциональные формы своего существования¹.

Государство как одна из форм самоорганизации общественного бытия не должно подавлять ни общество, ни граждан: не общество для государства, а государство для общества. Когда же государство нарушает этот принцип, подминает под себя общество, фактически подчиняя гражданское общество или вовсе ликвидируя его, то оно неизбежно разваливается под собственной тяжестью от чрезмерной самодостаточности.

В связи с этим одним из главных ориентиров государства созидающего является достижение согласия в обществе, устойчивое развитие, мир и благополучие для каждого. Государство созидающее предполагает изменение экономических, политических и социокультурных условий, что неизбежно обусловливает перенос акцентов с интересов государства на интересы личности. Это существенно влияет на саму парадигму управления обществом, инициируя трансформацию его целей, содержания, технологии, активизирует инновационные процессы и актуализирует вопрос о формировании внутренне непротиворечивой национальной системы права.

Использование средств правового регулирования во всех формах государственной деятельности проявляется как закономерность взаимосвязи государства и права. Сущность всех юридических форм деятельности государства основана на предписаниях права и всегда влечет наступление определенных правовых последствий. Содержанием юридических форм государственной деятельности следует считать организационно-управленческие действия управомоченных субъектов, связанные с совершением юридически значимых действий в порядке, определенном законом.

¹ См.: Государство созидающее: юридическая модель и современные риски. М.: Юрлитинформ, 2016. – С.122.

Юридическая форма представляет собой объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют государственную деятельность. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функций государства, то от использования тех или иных форм в значительной мере зависит успех государственной деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций государства. Многообразие задач и функций государства обуславливает существование различных форм государственной деятельности, которые предусматриваются законодательными и иными правовыми актами.

Именно это позволяет рассматривать юридическую форму деятельности государства созидающего как комплексную юридическую категорию, которая обеспечивает опосредование правом различных неправовых общественных явлений, нуждающихся в юридической регламентации, означающую способ существования и выражения содержания норм материального права, реализуемый в виде определенной деятельности субъектов правоотношений с соблюдением установленных законом правил и процедур. Юридическая деятельность государства созидающего соответствует способу правоприменения, виду юридического процесса и характеризует процессуальное урегулирование властной деятельности субъектов.

Государству пока не удалось мобилизовать общество в интересах эффективной защиты от наметившегося противостояния с Западом. Организационно-штатные перемены в ряде федеральных ведомств и отдельных субъектах федерации, попытки минимизации коррупционных проявлений вовсе не означают действительного изменения ситуации. Социальные проблемы для большинства людей не только не разрешаются, но и нарастают. Для любого общества, независимо от степени его развития, характерны разногласия, которые затрагивают принципиальные стороны, проблемы жизнедеятельности государства.

Государство созидающее выводит общество на новый, более высокий и эффективный уровень развития, а при определенных условиях кризис в обществе может выполнять интегративную функцию, способствовать сплочению населения, стимулировать наиболее эффективный выход из проблемной ситуации, концентрировать потенциал государства созидающего.

Не отрицая значимости совершенствования законодательства, авторы монографии считают возможным предположить, что самые точные правовые нормы, как и самое обстоятельное правовое регулирование, не принесут успеха без эффективной государственной политики с участием институтов гражданского общества. Закон, выступая в виде правового символа власти, способен мобилизовать большей частью только государственные структуры, тогда как эффективное государственное управление является общественным и полити-

ческим делом. Традиционная для нашей страны поддержка силовых структур и расширение практики репрессивных мер не могут служить адекватным ответом на опасность кризиса.

Государство созидающее призвано обеспечить стабильность и последующую модернизацию общества. Оно регулирует устремления общества в целом, но, кроме того, в государственной деятельности отражаются базовые ценности и ожидания граждан, составляющие органическую основу поддержания режима равновесия в государстве. Определяющее значение для обоснования представленной позиции имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права.

Модернизация государственной деятельности – это не строгая регламентация, а обеспечение направленности развития общества на основе его собственной правовой активности. Новое понимание принципов взаимодействия теории с практикой социального управления, основанное на приоритете человеческих целей и ценностей, является, по мнению авторов монографии, одним из атрибутивных признаков государства созидающего.

Чакърова-Димитрова Изабела
(Болгария)

„NON BIS IN IDEM” В АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Принципът „non bis in idem” е фундаментален правен принцип. Под една или друга форма той може да бъде открит във всяка една съвременна правна система. В различните страни този принцип е познат освен като „non bis in idem”, също и като „ne bis in idem”, „res judicata rule”, „the rule of autrefois acquit/ autrefois convict”, „prohibition against double jeopardy”, „double jeopardy clause”, „принцип запрета двойной ответственности” и др.

Съгласно този принцип: никой не следва да бъде наказан повече от един път за едно и също деяние. Това основно правило съществува още от древността, но не губи своето значение и до днес.

Близко до съвременното му звучене принципът „non bis in idem” може да бъде открит в правните системи на Древна Гърция и Древен Рим.

Демостен, в речта си срещу Лептините през 355 г. пр.н.е., отстоява, че законът забранява човек да бъде наказан два пъти за едно и също нещо¹.

Един от най-важните източници, който свидетелства за съществуването на принципа, е Юстиниановият корпус юрис цивилис. В дигестите (48.2.7.2.) се съдържа изричен текст, съгласно който не трябва да се разрешава един и

¹ Thomas III, G. Double Jeopardy: The History, the Law. New York University Press, 1998, С. 73.