

**Тонков Евгений Евгеньевич,**  
директор Юридического института НИУ «БелГУ»,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
(Белгород, Россия)

**РОССИЯ: ГОСУДАРСТВО СОЗИДАЮЩЕЕ  
НЕ МОЖЕТ НЕ БЫТЬ СОЦИАЛЬНЫМ**

Особый статус государственной власти в России и очевидное расширение диапазона государственного влияния на все сферы жизни общества рассматриваются руководством страны как фактор обеспечения макроэкономической стабильности и сбалансированности. Поэтому модернизация общественных отношений в России сопровождается усилением государственной власти. Возрастание доли участия государства в управлении экономикой преподносится обывателю как вынужденная антикризисная мера.

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.

Нестабильная экономическая обстановка, вызванная снижением цен на углеводороды и экономическими санкциями со стороны западных стран нарушила привычную атмосферу всеобщего благоденствия. При этом государственные органы оказались не готовы к формированию новых эталонов поведения и защите прежних идеалов, навязанных рыночным хаосом 90-х годов XX века. Кризис показал, что институциональная система государства в России буквально пронизана дефектами, а уроки из прошлого многими представителями региональных и федеральных структур не извлечены.

Созданная при социализме теория правового регулирования не в состоянии объяснить происходящие перемены в политической и правовой системе России. Нашу страну подстерегает опасность трансформации в корпоративное государство, в котором фактически нет гражданского общества, а все его декорации находятся под жестким государственным контролем – профессиональные и творческие союзы, некоммерческие и религиозные организации. При такой расстановке сил по-настоящему социальное государство функционировать не может.

В этих условиях противостоять угрозе корпоративного государства может только государство созидающее. Используя авторитет и силу публичной власти, административный ресурс аппарата, государство созидающее может выполнить роль мощного активатора общественной жизни, организовать эффективное управление обществом, обеспечить реализацию социальных обязательств, создание стимулов для развития частного сектора и повышения деловой активности.

Функции государства принадлежат именно ему и только ему. От них государство созидающее не вправе отказаться, но обязано осуществить во имя достижения поставленной цели. 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 общества<sup>1</sup>.

Всё другое, не включенное в функционал государства, не может называться его функцией, так как это именно та деятельность, без которой государство 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 видный российский правовед С.С. Алексеев отмечал, что «сложившиеся правовые формы являются средствами, инструментами... оптимального решения социальных задач»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Затонский В.А. Эффективная государственность: М., 2006. – С. 11.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 351.

Созидательная деятельность государства является одновременно насущной потребностью и содержательной характеристикой всей правовой системы общества. В конце XX века мы наблюдали разрушение монополии государственной собственности и сопровождение этого процессом полулегальной приватизации, ухудшение общего экономического положения страны, в результате чего произошло снижение уровня жизни значительной части населения. Сегодня 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. 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 Санкт-Петербургского юриста Ю.Е. Аврутина, «юридическая гарантированность субъективных прав отнюдь не всегда означает их практическую реализацию»<sup>1</sup>.

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 России, партнерство государства и населения, подразумевающее конструктивный диалог и эффективное сотрудничество, замещается конфликтной ситуацией.

Способы осуществления отдельных видов государственной деятельности выражают не структурные, а функциональные различия между государственными органами. Хотя проблема совершенствования государственной деятельности имеет специальный характер, но ее разрешение, тем более, в условиях кризиса, требует выхода на

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 103.

общеметодологический уровень научного ее освоения для выработки общей концепции системы государственного управления и ее правовых компонентов.

Это может стать некоторой гарантией того, чтобы право в случае политической целесообразности не сочеталось с произволом, как бывало неоднократно в нашей истории. Ведь, по мнению Ф. Ницше, которое, не прочь поддержать некоторые современные политики, «произвольное право необходимо...у всех у нас нет уже традиционного правового чувства, поэтому мы должны помириться с произвольными правами, которые суть выражения необходимости права вообще»<sup>1</sup>.

Политика в отличие от формальной определенности права рассматривается как сфера фактических взаимоотношений и взаимодействий личности, социальных общностей, политических институтов, создающая структуры, нормы, отношения, политическую среду, в пределах которых определяются стратегия и тактика развития общества и государства.

Несмотря на это, мы вполне разделяем позицию английского юриста М. Шоу, который считает, что «право и политика не должны разделяться. Они пребывают в постоянном тесном взаимодействии. Ни одна из них не может принизить значение другой»<sup>2</sup>.

Политика «материализуется» в нормативном компоненте в системе государственных институтов и форм, но и, разумеется, политических, экономических, социальных и других структурах, участвующих в процессе управления государством. При этом мы не склонны преувеличивать возможности государственной деятельности. Она в цивилизованном государстве в любом случае формируется и осуществляется в рамках и под влиянием абсолютных общечеловеческих ценностей (свободы, равенства, справедливости), т.е. в пределах и границах правового контекста этих ценностей, а также соответствующих им других институтов и форм.

Избыточная политизация различных сторон жизни деструктурирует, дестабилизирует общество. Для государства и права это особенно опасно. Исторический опыт убедительно демонстрирует, что сравнительно легкое манипулирование основами государственности в угоду политическим амбициям и узкоэгоистическим интересам, в конечном счете, неизменно оборачивается болезненным и длительным возвращением к общецивилизованным началам, стабильности и равновесию в жизни общества и государства. Поэтому для политики исходными являются фактор преемственности и юридические пределы, основанные на общецивилизационных принципах.

---

<sup>1</sup> Ницше Ф. Соч. в 2-х т. – Т. 1. – М., 1990. – С. 431.

<sup>2</sup> Shaw M.N. International Law. Third Edition. – Cambridge, 1991. – P. 57.

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 этого 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 Коммунистической партии Советского Союза.

Государство созидательное 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.

Поэтому одной из задач созидательного 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 преобладают 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 ведущий методологический подход, национальная идея, которая сегодня в России утрачена.

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»<sup>1</sup>.

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

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. Очевидно, что государство 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.

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.

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Право – одно из самых высоких достижений человеческой цивилизации // Закон. – 2009. – № 7. – С. 16.

Распространению кризисных явлений способствовало и то, что российское общество достаточно долго 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 искаженном 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, созидающее государство подразумевают господство права, Конституции и закона. Созидающее, 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 проведенного с нашим участием исследования<sup>1</sup>, 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.

Государству пока не удалось мобилизовать общество в интересах эффективной защиты от наметившегося противостояния с Западом.

---

<sup>1</sup> См.: Государство созидающее: юридическая модель и современные риски: монография / под ред. профессора О.Н. Полухина. – М., 2016. – 416 с.

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 может выполнять интегративную функцию, способствовать сплочению населения, стимулировать наиболее эффективный выход из проблемной ситуации, концентрировать потенциал общественных формирований.

Не отрицая значимости совершенствования законодательства, мы считаем, 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 политическим делом. Традиционная для нашей страны поддержка силовых структур и расширение практики репрессивных мер не могут служить адекватным ответом на опасность кризиса.

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 созидающего означает, что методология совершенствования его деятельности выстраивается не только с позиции системности, но и функциональности. Это дает нам веские основания оценивать эффективность рассматриваемого процесса в рамках политической и правовой систем, то есть фактически диагностировать качество совместной деятельности созидающего государства и граждан по модернизации общества.

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 одним из атрибутивных признаков государства созидающего.

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).

**Шпопер Дариуш,**  
заведующий кафедрой истории государства и права  
Варминско-Мазурского университета в г. Ольштыне  
(Ольштын, Польша),

**Мархгейм Марина Васильевна,**  
доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой  
конституционного и муниципального права  
Юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород, Россия)

### **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ДИСПОЗИЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Разноплановые процессы доктринальной разработки идеи социального государства, продолжающиеся научные дискуссии, касающиеся его соотношения с иными характеристиками – правовое, конституционное, сильное, созидающее, другие – государства, привели к некоторым общим знаменателям в понимании смысла и реальной значимости социального государства. Последнее отражает одно из направлений государственной деятельности. Ему адекватна реализация определенных социальных задач, спектр и объем которых зависит от экономических возможностей государства и социальной зрелости общества. Социальное государство является юридическим выражением обязанности и ответственности государства перед обществом и личностью в осуществлении социальной программы,