

ПРАВО И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПОИСК НОВЫХ ПЕРСПЕКТИВ

Алексей Александров *

Современное государство вынуждено обосновывать свою легитимность перед лицом общественной критики, вызовов глобализации, внутренних и внешних кризисов. Условием эффективности управления является активное взаимодействие государственного аппарата и институтов гражданского общества. Важно подчеркнуть значение принципов духовной жизни человека и общества для современной государственности. Сила (или слабость) государства – в способности (или неспособности) социума осознать ценность достоинства человека, единство его прав и обязанностей.

В XXI веке глобальная экономика, неразрывные финансовые, энергетические системы, единое информационное пространство ставят сходные вопросы перед политическими режимами разных регионов мира. Все государства призваны отвечать на общие угрозы, несмотря на различия культурных традиций, исторического опыта, используемых административных методов. Укажем на вызов терроризма, загрязнение окружающей среды, кризисные явления в современном массовом образовании и здравоохранении, сложное положение молодого поколения, криминализацию и расслоение мегаполисов. Нельзя не видеть явные антигуманистические проявления в культуре, массовом искусстве.

Государственные органы – как и институты гражданского общества – сегодня призваны защищать гуманитарные ценности и экологию, содействовать развитию культуры и экономики. Государство как социальный институт приобретает сегодня черты «первого среди равных», оно вынуждено снова и снова обосновывать свою легитимность перед лицом общественной критики, быть конкурентоспособным по

отношению к иным субъектам социальной власти. Особую и общую угрозу для всех государств современного мира представляет организованная преступность, институты теневой экономики, террористические организации, родоплеменные по своей сути формы национализма.

Более того, ряд проблем непосредственно связан с нарушением нормального функционирования государственных органов, институтов демократии. Характерные примеры нарушения за рубежом прав человека приводят структуры ООН, международные неправительственные организации. 22 октября 2012 года на слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был представлен соответствующий доклад Министерства иностранных дел. Реальностью в традиционных западных демократиях стали факты умышленного искажения информации перед лицом парламентского контроля, пытки военнопленных, тайные тюрьмы за рубежом, неспособность предотвратить насилие в городах. Нельзя не упомянуть противозаконные действия влиятельных СМИ, дошедших до шпионажа за видными общественными деятелями.

* Александров Алексей Анатольевич, член Научного совета журнала «Право и управление. XXI век», заведующий кафедрой правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России, кандидат исторических наук

Все эти явления являются вызовом исполнительной и судебной власти за рубежом.

За прошедшие двенадцать лет XXI века произошли трагические «эксцессы» управления, которые показывают существенные изменения западной государственной системы. Возникли новые угрозы свободе человека и гражданина. Правовое демократическое государство и ответственное гражданское общество призваны преодолеть препятствия на пути своего развития.

Распространенное суждение об исключительно отечественных недостатках и проблемах политической системы – заблуждение, которое было присуще российской общественно-политической мысли конца 1980-х годов. Современная наука призвана уделить пристальное внимание природе кризисных явлений современного государства и права. И сегодня, как никогда в прошлом, важны компаративный подход, комплексное изучение мировых тенденций, позитивного и негативного зарубежного опыта.

Именно поэтому хотелось бы привлечь внимание к опубликованным в 2012 году материалам и резолюциям Экономического и Социального Совета ООН, трудам Комитета экспертов по государственному управлению (Документы ООН: E/2012/44 – E/C.16/2012/6, E/RES/2012/28). В представленных докладах и сообщениях ученых и практиков нашей страны, Австралии, Индии, Иордании, Китая, Мексики, Республики Корея, Сингапура, Швейцарии, Южной Африки и других стран мира отчетливо выделяются три ключевые, на мой взгляд, принципа современного права и государственного менеджмента.

Во-первых, общепризнанным становится убеждение, что **эффективность** является основной характеристикой, по которой следует оценивать сегодня управление и право. Речь идет об упрощении административного процесса для граждан и негосударственных организаций, сокращении бюрократических препятствий, улучшении координации и максимальной синергии государственных органов, других мерах. Нормы права должны восприниматься обществом как ясные и эффективные правила, а не противоречивые и бесконечно меняющиеся указания суверена, мало заботящегося об их легитимности. Известная роль в этом отводится электронному правительству, системе электронной демократии. Но эти факторы эффективности не являются главными.

Управление, ориентированное на значимые для общества результаты – вот ключевая проблема современной государственности. Это наглядно показывают тексты программных актов президента нашей страны¹. Об этом говорят международные эксперты. Это убедительно доказывают и публикуемые в нашем журнале статьи, которые посвящены конкретным аспектам проблемы: дипломатическому сопровождению бизнеса, социальной, научной политике, дискуссионным вопросам публичного и частного права.

Сила власти – в ее эффективности, а не угрозе насилия или контролю с обвинительным уклоном. Сегодня авторитет и легитимность власти и права определяются способностью достичь необходимые обществу результаты.

Во-вторых, безусловно, необходима **реализация духа и буквы закона в правоприменительной практике**. Современное общество не может мириться с тем, что провозглашенные принципы, ключевые правила не воплощаются в жизнь. Сегодняшний зазор между нормой закона и действием государства воспринимается как недопустимый, вызывает открытые протесты бизнесменов, ученых, публицистов, политиков. Но, на мой взгляд, значительно опаснее латентное неисполнение закона широкими слоями общества. Если диалог власти и гражданского общества, каким бы острым он не был, необходимое условие развития государства, то пассивное неприятие – путь к стагнации.

И, наконец, третья тенденция: **возрастающая роль общества в государственном управлении, управлении государством**. Как известно, в современном праве «личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект»². Однако российское (и не только российское) общество находится в плену иллюзии, согласно которой едва ли не единственным актором общественной жизни являются государственные органы. На них возлагается ответственность (или, значительно реже, выражается благодарность) за все, что происходит в общественной жизни, экономике, культуре.

Власть, право и управление, их характеристики определяются социумом, а не вершиной бюрократической пирамиды. Если мы будем убеждать себя, что все проблемы современности – следствие действия или бездействия государственных служащих, то мы никогда не сможем модерни-

зировать ни нашу систему управления, ни наше государство в целом.

Участие общества в управлении не может быть ограничено выборами или участием в референдуме. В упоминавшихся документах ООН отмечается, что система взаимодействия включает вертикальные и горизонтальные механизмы организационного сотрудничества с представителями гражданского общества.

Государственное управление не только воздействует на общество, но и само определяется принятым в данном социуме стандартом. Об этом ярко говорится в исследованиях и публицистических работах Мишеля Фуко, который утверждал, что «власть приходит снизу. ... Если мы возьмем демократию как политическую форму, то она фактически может существовать лишь в той мере, в какой – на уровне индивидов, семей, повседневной жизни, правительственных отношений... – складывается определенный тип отношений власти. Именно поэтому демократия не может «взрасти» где угодно». Французский философ призывал общество «задать себе правовые правила, технологию управления, а также мораль, этос, практику самости, которые позволяют играть в игры власти с минимальным по возможности элементом господства и принуждения»³.

Приведенные слова напоминают нам, что **истоки всех социальных, экономических, политических аспектов управления коренятся в духовной жизни человека и общества**, в отношении к самому себе, другому человеку, в готовности следовать высокому нравственному идеалу. В способности (или неспособности) социума осознать ценность достоинства человека, единство его прав и обязанностей – сила (или слабость)

государственного управления. Отметим, что опубликованный издательством «Норма», представленный в октябре 2012 года в ИТАР-ТАСС роман доктора юридических наук, профессора Р.В. Енгибаряна содержит интереснейшие свидетельства именно о социально-психологической, культурологической основе власти в СССР, нашей стране. Содержательная рецензия на эту художественную, историко-биографическую книгу предлагается вниманию читателей нашего журнала.

Итак, на повестке дня – проблема эффективности современной демократической государственности. Какие меры могут содействовать достижению этой задачи? Как традиционные принципы прав и свобод человека реализовать на практике в новых условиях? Каковы исторические истоки проблем и основания для их разрешения? Именно на эти вопросы стремятся ответить в своих статьях авторы очередного номера журнала «Право и управление. XXI век».

21 ноября 2012 года на заседании Совета Безопасности Президент России В.В. Путин особое внимание уделил качеству отечественной экономической дипломатии для защиты интересов России во Всемирной торговой организации (ВТО). Он подчеркнул, что «вступление России в ВТО требует совершенствования работы всех ведомств экономического блока, нового качества нашей экономической дипломатии. Задача российских торговых представительств – четко отслеживать ситуацию на внешних рынках, сигнализировать о недружественных действиях в отношении отечественных компаний».

LAW AND STATE ADMINISTRATION: SEARCHING FOR NEW PROSPECTS

A modern state is forced to justify its legitimacy facing public criticism, challenges produced by globalization, internal and external crises. Effectiveness and efficiency of administration have become conditional on active interaction between state machinery and civil society institutions. The spiritual values guiding the life of people and society are extremely important for modern statehood. A state is strong (or weak) depending on the ability (or inability) of society to value the dignity

of an individual, the unity of his/her duties and obligations.

Alexey Aleksandrov,
Member, Scientific Council of the "Law and Administration. 21st century" journal; Head, Department of Legal Support for Administrative Work, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Candidate of Science (History)

Ключевые слова:

эффективность государственного управления, правовое государство, демократия.

Keywords:

effectiveness and efficiency of state administration, law-based state, democracy

Литература:

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова».

³ Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью / Пер. с франц. Б.М. Скуратова / Под общей ред. В.П. Большакова. М., 2006. Ч.3. С. 210-212, 266-267, 270.