
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОГО АНТИКРИЗИСНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Артем Захаров*

Статья посвящена рассмотрению деятельности по повышению эффективности механизма правового регулирования как основного средства антикризисного государственного управления. Автором сделана попытка исследовать взаимосвязь кризисов правового регулирования и государственного управления с обоснованием причинно-следственной связи, в том числе в историческом аспекте. Предложен ряд способов совершенствования рассматриваемого механизма на примере современной России. Подчеркивается, что правовое регулирование должно отвечать потребностям общества в конкретный исторический период. Если этого не происходит, правовая система деградирует, в этом случае антикризисное государственное управление выражается в создании современного и эффективного механизма правового регулирования.

С момента перехода человечества к государственной форме социальной организации и возникновения права как основного регулятора общественных отношений институт государства и его нормативная основа подвергались воздействию кризисных явлений. В результате происходило исчезновение публичного образования и его правовой системы, либо их преобразование. Уже в древности ученые обратили внимание на связь между нормативными установлениями и управлением. Именно право является условием стабильного функционирования государства и эффективного управления им. Те политические системы, в которых господствует пренебрежительное отношение к закону, неизбежно приходят к упадку и окончательному разрушению. Кризис механизма правового регулирования и как следствие режима правовой законности неизменно приводит к разрушению механизма государственного управления, устоявшихся правовых и иных социальных отношений.

Подтверждение данному тезису – трагедия, которая сегодня происходит на Украине, где результатом чудовищного правового нигилизма, коррупции и неконституционной смены власти стало кровопролитие на востоке страны. Более того, в кризисную эпоху роль правового регулирования и правоприменения возрастает в связи с потребностью нормативного закрепления новых моделей бюрократического аппарата и инструментов управления. Однако научных разработок, рассматривающих совершенствование правового воздействия на общественные отношения в качестве меры по борьбе с застойными и деструктивными явлениями общественной и политической жизни, явно недостаточно.

Правовое регулирование определяется как юридическая функция государства, реализуемая в процессе его воздействия на общественные отношения, и посредством которой деятельность субъектов этих отношений приводится в соответствие с требованиями, дозволениями и запретами, содержащимися в нормах права [8. С. 102].

* Захаров Артем Алексеевич, соискатель кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

Причем способы воздействия не сводятся только к принуждению, ключевую роль приобретают стимулирование к правомерному поведению, поощрение, правовое информирование и рекомендации.

Под механизмом правового регулирования в наиболее общем виде понимают систему юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование [9. С. 368], состоящую из таких элементов как источники и нормы права, интерпретационные и правоприменительные акты, правоотношения, юридические факты, правосознание, правовая культура, законность. Он «позволяет понять, как происходит трансформация требований норм права, правовых установлений в правомерное поведение субъектов, из каких стадий состоит этот процесс, на каких именно этапах происходят сбои, возникают препятствия для реализации права и как можно устранить эти препятствия» [6. С. 347-348].

Эффективность данного механизма определяется исходя из соответствия результата регулирования его цели – обеспечения действенности правовых предписаний для устойчивого поступательного развития личности, общества и государства. Это значит, что при идеальном регулировании достигается правомерное поведение его адресатов и, как следствие, правомерный характер их действий. Если же правовое регулирование перестает отвечать требованиям времени, иначе - говоря «устаревает», то его цели уже не соответствуют потребностям общества, а оно само не воспринимается населением как полезное и необходимое. Следовательно, нормативно-правовые акты теряют легитимность, нормотворческий процесс деградирует, право подменяется иными регуляторами общественных отношений, в том числе коррупционными. Правоприменительные акты не исполняются, разрушается правовая культура и режим законности. В результате возникает кризис механизма правового регулирования, проявляющийся через разрушение его элементов.

В таких условиях государственное управление, выраженное в «целенаправленном практическом воздействии государства на общественные отношения для упорядочения, создания соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, т.е. обеспечения ее должного функционирования и возможного изменения» [3. С. 31] начинает «пробуксовывать» и, естественно, теряет эффективность. Следствиями подобной ситуации является

так называемое «ограничение» или замена государства другими, нередко стихийно сложившимися социальными институтами (организованные преступные группировки, общественные движения, политические партии, корпорации, и т.д.). Другими словами, сбой механизма правового регулирования способствует усилению недоверия к государству, тем самым возникает кризис (трансформация) всего публичного образования, понимаемый как тяжелое переходное состояние, в результате которого нарушается работа механизма государства, органы власти утрачивают возможность качественно и эффективно исполнять свои функции и задачи.

Далее хочу обратить внимание на три исторические эпохи, в которых прослеживается падение эффективности механизма правового регулирования, приведшее к системному кризису системы управления: Смутное время; Революция и становление Советской власти (1917 - 1924 годы); перестройка, развал СССР и становление новой российской государственности (1987 - 1999 годы). Перечисленные периоды были, на мой взгляд, наиболее тяжелыми в истории России, они сопровождались разрушением действующей правовой и правоприменительной систем, ростом преступности, коррупции, распадом страны.

В Смутное время катализатором кризиса стала предшествующая политика Ивана IV, когда цель законодательного регулирования свелась к увеличению единоличной власти монарха, а в качестве способов регулирования использовались обязывание и запрет. На нормативном уровне были ограничены права крестьянства, увеличен размер налогов и податей, узаконен опричный произвол, что привело к массовому обнищанию населения, разрушению правового режима и законности. Предпринятые правительством Бориса Годунова меры по улучшению ситуации не дали результатов, царские указы не исполнялись, произошло де-факто разрушение единой правовой системы, когда отдельные территории стали осуществлять собственное регулирование, отличное от общегосударственного. С точки зрения большинства населения, действующий монарх был нелегитимен и пришел к власти вопреки существовавшим правовым обычаям и «конституционным» традициям. В итоге страну около 20 лет терзали восстания, гражданская война и борьба с иностранной интервенцией. Только благодаря консолидации общества посредством

созывов Земских соборов в течение нескольких лет была сформирована новая система управления и восстановлена работа механизма правового регулирования. Ключевые нормативные акты стали оформляться решениями Земского собора, утверждавшимися царем и патриархом. Была начата масштабная реформа действующего в то время законодательства, результатом которой стало принятие Соборного уложения 1649 года, также осуществлена централизация власти и переход от сословно-представительной к абсолютной монархии.

Как и перед началом Смуты, в 1917 году обнаружилось недоверие большей части населения к праву и административному аппарату. Причинами этого стали несовершенство судебной и правоприменительной систем, слабая правовая информированность, ярко выраженная несправедливость в распределении сословных привилегий и обязанностей, крайняя ограниченность политических, социальных и гражданских прав подданных Российской Империи. В результате непродуманных реформ Временного Правительства в период с февраля по октябрь 1917 года кризис правоприменения усилился, акты Правительства не воспринимались народными массами и практически не реализовались. Пришедшие к власти в октябре 1917 года большевики в качестве антикризисной меры и вовсе отменяют действие всего предыдущего законодательства, усугубив тем самым и без того катастрофическое положение страны.

В практику вошли революционные трибуналы, а при принятии административных актов главным стало «революционное правосознание» управленцев. Вплоть до вступления в силу 1-й Конституции СССР 1924-го года Советское государство фактически не имело единой правовой системы, а государственный аппарат не обладал легальной основой деятельности. В то же время с первых дней существования советское государство не исполняло ряд положений собственных нормативных актов, закрепляющих свободу слова, выбора, избирательные права и т.д., они носили декларативный характер, резко контрастируя с реальностью. В попытках преодолеть кризис центральное место было отведено командно-мобилизационным методам и централизации управления (полномочия руководства страны были гипертрофированны, законодательно закреплена однопартийная система, проводилась борьба с инакомыслием). Перечисленные меры по-

могли большевикам победить в гражданской войне, но заложили основу для следующего кризиса, приведшего к распаду страны на рубеже XX века.

Уже к началу перестройки в обществе назрела потребность в преобразованиях, вызванная экономическими и социальными проблемами. Правительством инициированы реформы в правовой сфере: законодательно был снят запрет на частную собственность и предпринимательскую деятельность, закреплены гарантии права на свободу слова, собраний, расширены избирательные права, изменениям подверглась Конституция СССР. Из текста основного закона были исключены положения о руководящей роли КПСС, Верховный Совет СССР приобрел статус постоянно действующего органа, введена должность Президента СССР. Несмотря на перечисленные шаги, антикризисная стратегия не дала желаемых результатов. Многие преобразования в экономической сфере были половинчатыми или показными и не дали желаемых результатов. Напротив, произошел рост коррупции, усиление центробежных тенденций, сопровождавшихся стремительным разрушением единого правового поля страны и усилением критики государственной системы со стороны гражданского общества.

Подписание Беловежских соглашений, легализовавших распад СССР, поставило перед «вновь образовавшейся» Российской Федерацией новые вызовы: создание собственного законодательства, решение вопросов правопреемства и распределения некогда единого имущественного комплекса СССР, оздоровления экономики. Политика «рыночных реформ» способствовала дальнейшему ухудшению быта населения, в 90-е годы государство в ряде сфер общественной жизни было заменено криминальными элементами, появились альтернативные государству «силовые структуры», которым платили «налоги» за покровительство, ослаб контроль центральной власти над регионами и крупным бизнесом, конституции (уставы) субъектов РФ напрямую противоречили федеральному законодательству.

Полагаю, что пиком кризиса стал военный захват и роспуск в 1993 году высшего органа власти России – Верховного Совета. Стабилизировать ситуацию удалось благодаря реформам 2000-х годов: административная реформа, усиление централизации власти, принятие зако-

нов о пенсионном обеспечении, банках и банковской деятельности, государственной гражданской службе, трудового, земельного, арбитражно-процессуального, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального кодексов и ряда других ключевых правовых актов. Благодаря социальным и экономическим преобразованиям удалось консолидировать общество и поднять авторитет власти, причем все выше перечисленные меры были проведены во исполнение положений действующей Конституции России. Однако в последние годы вновь стали усиливаться кризисные тенденции, наметилось замедление темпов экономического роста, сложилась неблагоприятная внешняя конъюнктура, что ставит перед государством новые задачи по выработке антикризисной стратегии, в том числе с точки зрения правовых механизмов, отвечающих новым вызовам времени и потребностям общества.

Исторический опыт и современные кризисы, которые мы сегодня наблюдаем в Украине и странах Ближнего Востока наглядно демонстрируют, что использования запретительного метода правового регулирования в привязке с командно-мобилизационным стилем государственного управления явно недостаточно, чтобы справиться с деструктивными явлениями общественной жизни. Для преодоления их последствий необходимо эффективное использование средств антикризисного управления – «системы целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей с целью перевода объекта управления из состояния «неустойчивой определенности» (из состояния бифуркации) в состояние «устойчивой определенности» и нового качества жизни» [7. С. 10].

В связи с такой постановкой вопроса нельзя не согласиться с Г.В. Атаманчуком, что правовые действия должны исходить из целенаправленности и содержания управленческих решений, вписываться в рамки законодательства и осуществляться в режиме законности. Требуется совпадение концепции и предполагаемых результатов управления правовому содержанию, составляющему действующее в стране правовое регулирование [2]. Основным инструментом антикризисного управления выступает повышение эффективности механизма правового регулирования. На мой взгляд, под этой категорией следует понимать дея-

тельность государства по приспособлению нормативно правовой базы к потребностям общества, совершенствованию правоприменительной практики, созданию законодательства, отвечающего общепринятым принципам справедливости и менталитету народа, а также меры по укреплению режима законности, повышению уровня правовой культуры и грамотности объектов регулирующего воздействия. В этой связи необходимо максимальное применение обязывающе-правомочного порядка правового регулирования. «Решающее значение должны иметь не строгость правовых предписаний, а действенность правового принуждения» [1. С. 214-215] и принятие антикризисных мер обществом.

Повышение эффективности механизма правового регулирования должно соответствовать цели антикризисного государственного управления – переводу общества в режим стабильного развития, а также таким его принципам, как: выстраивание диалога общества и власти, последовательность, системный характер, оперативность, дисциплина управленческих действий. Воплощение данной цели в процессе антикризисного государственного управления выражается в следующих формах: правотворчество – принятие нормативно-правовых актов, регулирующих процесс такого управления; совершенствование судебной системы; организация системы органов антикризисного государственного управления; контрольная деятельность уполномоченных органов власти и гражданского общества; повышение эффективности правоприменительной практики. На основании изложенного можно выделить следующие направления совершенствования механизма правового регулирования в качестве средства антикризисного государственного управления.

1. Стимулирование к соблюдению закона (в том числе, путем создания положения, когда правомерное поведение станет более выгодным, нежели противоправное).

2. Совершенствование правоприменительной практики через действенное включение в нее частных лиц и организаций под контролем государства, а также повышение профессионализма правоприменителей и контролирующих эту деятельность должностных лиц.

3. Создание более стабильной и гибкой системы законодательства.

4. Вовлечение широких масс населения и общественных объединений в про-

цесс разработки и обсуждения нормативно-правовых актов, в том числе в сети Интернет. Привлечение к данному вопросу ведущих организаций, социологов и средств массовой информации. Введение в законодательство понятия лоббизма и принятие специального закона о лоббистской деятельности (1).

5. Законодательная регламентация прав и обязанностей субъектов, уполномоченных осуществлять антикризисное управление. Прежде всего, это относится к высшим законодательным, исполнительным и судебным органам. Необходимо понятное разграничение компетенции между ними, а также «отладка» механизма сдержек и противовесов.

6. Повышение уровня правовой культуры населения и профессиональной культуры всех должностных лиц [4. С. 540].

Приведенный перечень средств повышения эффективности «механизма» права далеко не исчерпывающий и может меняться в зависимости от потребностей поступа-

тельного развития общества. Неизменным остается лишь то, что управленческие решения эффективны только при их соответствии праву и восприятию большинством населения как справедливых и необходимых. Таким образом, совершенствование механизма правового регулирования является ключевым инструментом антикризисного государственного управления, способным расширить возможности субъектов управления по выводу страны из состояния кризиса и управления им через создание организационно-правовой основы и легитимации антикризисной политики.

ПРИМЕЧАНИЯ:

(1) Подробнее о проблеме правового регулирования лоббизма смотри: Малько А.В., Субочев В.В. Лоббизм: проблемы правового регулирования. Пятигорск, 2003; Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. 2014. №2(31). С. 28-36.

Литература:

1. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995.
2. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. М., 2006.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2007.
4. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учебное пособие. М., 2007.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2013.
6. Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник. М., 2005.
7. Охотский Е.В. Государственное управление в кризисной ситуации. Доклад на пятнадцатой секции VIII Конвента РАМИ 25 апреля 2014 года. М., 2014.
8. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013.
9. Теория государства и права: учебник для вузов / Под ред. проф. С.С. Алексеева. М., 2008.

PERFECTION OF LEGAL REGULATION MECHANISM AS A FACTOR OF EFFECTIVE STATE CRISIS ADMINISTRATION

The article explores the activity to increase effectiveness of legal regulation as the main tool of state crisis management. The author attempts to analyze the interconnection of legal regulation crises and state administration crises and substantiate the cause-effect relation including the historical aspect. A number of methods for perfection of the discussed mechanism based on the evidence of modern Russia are suggested. It is highlighted that legal regulation shall correspond to community

needs in a certain historical period. If it does not happen, the legal system degrades; in this event state crisis management manifests itself in creation of a contemporary and effective legal regulation mechanism.

Artem Zakharov,
Post-Graduate Research Student,
Department of State Administration and
Law, MGIMO (University) under the MFA of
Russia

Ключевые слова:

государство, государственное управление, законность, правовой механизм, правовое регулирование, кризис, эффективность.

Keywords:

state, state administration, legitimacy, legal mechanism, legal regulation, crisis, effectiveness.

References:

1. Alexeev S.S. Teoria prava [Theory of law]. M., 1995.
2. Atamanchuk G.V. Upravlenie: sushchnost', tsennost', effektivnost' [Administration: substance, value, effectiveness]. M., 2006.
3. Bakhrakh D.N., Rossinski B.V., Starilov U.N. Administrativnoe pravo: uchebnik dlia vuzov [Administrative law: textbook for universities]. M., 2007.
4. Engibarjan R.V., Krasnov U.K. Teoria gosudarstva i prava: uchebnoe posobie [Theory of state and law: school book]. M., 2007.
5. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoria gosudarstva i prava: uchebnik [Theory of state and law: textbook]. M., 2013.
6. Morozova L.A. Teoria gosudarstva i prava. Uchebnik [Theory of state and law. Textbook]. M., 2005.
7. Okhotski E.V. Gosudarstvennoe upravlenie v krizisnoi situatsii. Doclad na piatnadsatoi sekcii VIII Konventa RAMI 25 april'ia 2014 goda [State administration in crisis situation. Report on 15th section of VIII Convention of RAMI on April 25th, 2014]. M., 2014.
8. Okhotski E.V. Teoria i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniia [Theory and mechanisms of modern state administration] M., 2013.
9. Teoria gosudarstva i prava: uchebnik dlia vuzov / Pod redaktsiei prof. S.S. Alekseeva [Theory of state and law: textbook for universities under prof. S.S. Alexeev supervision]. M., 2008.