

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ВВЕДЕНИЯ КАТЕГОРИИ «ПРАВООПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Е. Е. Тонков

*Белгородский
государственный
университет*

*e-mail:
etonkov@bsu.edu.ru*

На основе аналитического обобщения имеющихся представлений о формах государственной деятельности в статье обосновывается авторская позиция по вопросу классификации юридических форм осуществления функций государства в современных условиях развития общества, вводится новое для отечественной юриспруденции понятие «правоуправленческая форма государственной деятельности».

Ключевые слова: государство; управление; деятельность; функции; юридические формы; юридические последствия.

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

В теории права юридическая форма представлена и как деятельность, и как структура права, и как совокупность источников права, и как процедура. На наш взгляд, 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. По нашему мнению, целесообразно в качестве критериальной основы классификации юридических форм исходить из вида осуществляемой государственной деятельности.

Юридическая форма государственной деятельности соответствует способу правоприменения, виду юридического процесса и характеризует процессуальное урегулирование властной деятельности субъектов.

Методология подхода к обоснованию содержания правоуправленческой формы государственной деятельности не может быть полноценной вне рассмотрения ее на соответствующем уровне компетенции в процессе осуществления всеми ветвями государственной власти. Очевидно, что они реализуют единые цели государства, проводя определенную стратегическую линию внутренней и внешней политики. В процессе демократизации гражданское общество все более актуализирует роль и значение правоуправленческой деятельности, фактически принуждая государство выполнять все больший объем общих и всеобщих дел наряду с государственными потребностями.

Ни одно общество не может функционировать и развиваться без системы организационных ценностей, поскольку превращается в хаотичную толпу, в совокупность атомизированных индивидов. Одно из основных мест в формировании организационных ценностей общества занимают его стабильность и устойчивость, которые немыс-



лимы вне государственного управления. В период кризиса многие стороны жизни российского общества находятся в неустойчивом состоянии и вне процесса эффективного управления государство не сможет его преодолеть.

Содержанием правоуправленческой формы государственной деятельности охватывается комплекс задач, решаемых в процессе правоисполнительной и организационно-распорядительной деятельности. Это обусловлено усложнением и динамизмом общественной жизни, укрупнением объектов правового воздействия, увеличением доли концентрации частных интересов в публичном праве, что неизбежно приводит к изменениям в понимании природы и функций публичной власти.

Правоуправленческая форма государственной деятельности означает способ осуществления функций государства по оказанию населению государственных услуг в сферах экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, охраны общественного порядка, обороны страны и т.д. в соответствии с установленными административными процедурами и регламентами.

Очевидно, что категория «правоуправленческая форма», имея в виду ее значимость и строго научное толкование, не может использоваться для обозначения всего спектра разнородных действий, осуществляемых органами государственной власти. Участие этих органов в отношениях, связанных с реализацией различных субъективных прав граждан, не означает, что данные отношения относятся к правоуправленческой деятельности.

В правовой литературе советского периода под государственным управлением в узком смысле, как правило, понималась исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления.

Ц.А. Ямпольская в 50-е гг. XX века впервые дала развернутое определение государственного управления, отождествляя его с исполнительной и распорядительной деятельностью, т. е. формой подзаконной деятельности государства, которая «состоит в непосредственном руководстве проведением законов в жизнь, проверке исполнения законов и других государственных актов, планировании, учете и контроле и находит юридическое выражение в актах государственного управления (нормативных актах управления и индивидуальных актах)»¹.

Обобщая существовавшие в советской юриспруденции подходы к пониманию государственного управления, Г.В. Атаманчук указывает на основные характерные черты рассматриваемого понятия:

- 1) государственное управление – это деятельность государственных органов исполнительно-распорядительного характера;
- 2) государственное управление – это деятельность подзаконная и государственно-властная;
- 3) по своему содержанию государственное управление – это деятельность организующая, направленная на практическое исполнение законов;
- 4) государственное управление – это деятельность специально выделенных органов государства – органов государственного управления².

Государственное управление уже тогда рассматривалось в качестве одного из видов государственной деятельности, а именно деятельности исполнительно-распорядительной, наряду с такими ее видами, как законодательная деятельность, правосудие, прокурорский надзор, и наравне с государственным руководством всеми процессами, происходившими в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах.

¹ Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. – М., 1954. С. 48.

² Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юрид. лит., 1975. С. 14.



В содержание государственного управления включались организационно-распорядительные функции, в том числе функции государственного регулирования и государственного контроля. Одновременно к функциям государственного управления не относили выполняемые государством правоохранительные функции, в частности такие, как выявление и пресечение административных правонарушений, обеспечение государственной и общественной безопасности.

Ю.Н. Старилов различает следующие виды социального управления:

- Государственное (управление в области организации и функционирования государства, в том числе государственной исполнительной власти);
- Местное (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);
- Общественное (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);
- Коммерческое (управление в коммерческих организациях)³.

Необходимость введения категории «правоуправленческая форма государственной деятельности» в настоящее время обусловлено усложнением социального организма, его прогрессирующей дифференциацией, усиливающей в свою очередь интегративные тенденции. Правоуправленческая форма является одним из видов регулирования деятельности современного российского общества, обеспечивающим его оптимальное функционирование и развитие.

Государственное управление, по мнению В.Е. Чиркина, это, прежде всего, управление людьми. Обращаясь к людям, государственные органы воздействуют на них индивидуально и через их различные коллективы – естественно сложившиеся группировки (например, социальный слой интеллигенции) и созданные по воле людей (например, партии)⁴.

Не соглашаясь с этим, мы считаем, что в первую очередь следует говорить не об управлении людьми или конкретными организационными структурами, а об управлении *процессом государственной деятельности*, рассматривая субъект и объект правоуправленческой формы в присущей им динамичности. Управление в кибернетическом понимании представляет собой, как известно, целенаправленное воздействие на систему и ее элементы для сохранения структуры и состояния системы или перевода ее в другое состояние в соответствии с целью функционирования и развития этой системы.

Существование и развитие, содержание, направления и формы государственного управления определяются, прежде всего, объективными потребностями общества в организованно-властном согласовании поступков и действий людей, обеспечении взаимосвязи и упорядоченности множества активно функционирующих социальных коллективов.

Учитывая, что управление как процесс подразделяется на субъективные и объективные воздействия и может осуществляться с помощью самых различных средств, оно часто приобретает четырехкомпонентную форму: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона.

Думается, нет необходимости произвольно расширять диапазон компонентной формы процесса управления и неоправданно усложнять ее, тем более, что это не обогащает его содержание. Простое наделение правами и обязанностями вовсе не делает личность субъектом управленческих отношений. Вполне достаточно понимать, что управление представляет собой целенаправленное взаимодействие со средой, которое позволяет реализовать цель управления или получить возможность движения в избранном направлении.

³ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. 1. – М.: Норма, 2002. С. 145.

⁴ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. – М., 2003. С. 48.



В то же время, используя идею об активном и реактивном в деятельности организации, мы рассматриваем правоуправленческую форму в качестве механизма воспроизводства внешних регуляционных воздействий, и, одновременно, в виде имманентно обусловленного способа осуществления государственной деятельности по управлению обществом.

В начале 90-х гг. XX века в связи с началом формирования рыночной экономики, становлением демократической модели развития государства несколько изменились и подходы к пониманию государственного управления, его места и роли в механизме государственной власти России. Одновременно Конституция РФ 1993 г., закрепившая принцип разделения властей, вводит в политико-правовую сферу новое понятие «исполнительная власть», исключая тем самым из официального обращения понятие «государственное управление».

Система исполнительной власти в России отражает федеративный характер российского государства, наличие в нем местного самоуправления. Многоуровневый характер управления обуславливает особый порядок формирования структуры правоуправленческой деятельности, в которой есть подсистема федеральных органов исполнительной власти. Система органов исполнительной власти, порядок ее организации и деятельности предусматриваются п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 77, ч. 1 и 2 ст. 78 и др. Конституции РФ.

Правоуправленческая форма как термин не может использоваться ни в значении системы, ни в значении вида деятельности (процесса). Она заключается в совокупности целей и принципов воздействия государственных органов на общество (общественную жизнедеятельность), которая объединяет в себе совокупность органов государственной власти и государственного управления вместе с их персоналом.

Исходными моментами в понимании сути правового регулирования общественных отношений государственного управления в современную эпоху признания демократических ценностей правового государства и гражданского общества служат представления об их месте и роли в создании условий для развития свободной и ответственной личности. От этого во многом зависит, каковы будут последствия строительства государства и управления им. Естественной основой понимания правоуправленческой формы государственной деятельности становится рассмотрение государства, осуществляемой им власти и управления как правовых явлений, т.е. обусловленных правом и законом.

Мы разделяем мнение ряда ученых, что «управление было и остается политическим процессом согласований, достижения общественного консенсуса, примирения конфликтующих между собой ценностей – свободы и равенства, справедливости и эффективности»⁵.

Правоуправленческая форма государственной деятельности носит государственно-властный характер, является организующей и непосредственной в межотраслевой, социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и других областях и осуществляется специально на то уполномоченными субъектами управления.

Все стадии управленческого процесса, охватываемого понятием правоуправленческой формы, направлены, прежде всего, на реализацию определенных задач для осуществления поставленной цели в соответствии с установленной процедурой (регламентом). От реализации определенных подфункций в дальнейшем зависит и общая эффективность управленческого процесса, и его результат.

Именно управленческие процедуры создают устойчивый и четкий порядок управленческой деятельности. Четко организованная процедура предполагает совершение органом управления таких действий и «включение» в процесс таких его участников, которые действительно необходимы и достаточны для правильного и законно-

⁵ Теория и практика государственного и муниципального управления политико-правовые, социальные и экономические факторы развития: Монография. В 3-х т. / Под общ. ред. Мерцалова А.А. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2003. – Т. 1. С. 30.



го разрешения дел. Тем самым обеспечивается эффективность управления – достижение оптимального результата при разумной экономии сил, времени и средств.

И.Н. Барциц связывает совершенствование государственного механизма и институциональные преобразования государственной власти, в первую очередь, с совершенствованием и практическим обеспечением активных и постоянно действующих управленческих взаимосвязей между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления⁶.

Ценностные ресурсы общества, являясь компонентом не только общественного сознания, но и поведения граждан, не ограничиваются рациональным предпочтением или выбором той или иной ценности. Ценность становится таковой лишь после превращения в убеждения личности, перехода в ее эмоциональный потенциал. Понятие ценностной ориентации некоторые исследователи отождествляют с понятием установки, что нельзя поддержать в полной мере.

Вместе с тем, не подлежит сомнению взаимосвязь установки и ценностной ориентации, что обусловлено воздействием ориентаций на все стороны человеческой психики: от познавательной деятельности до мотивации каждого из поступков личности.

В процессе осуществления правоуправленческой формы государственной деятельности в качестве внешнего фактора, воздействующего на интересы общества и направляющего его на достижение позитивных целей, выступает политический или правовой стимул, а соответствующая мотивация построена на основе привлекательного имиджа благоприятных последствий.

Понимание мотивации как предмета раскрывается в общем контексте версии о предметности как исторически фиксированной функции. Предметная сфера, в которой живет и действует человек, рассматривается не как совокупность физических объектов, существующих безотносительно к субъекту, а как мир предметов человеческой деятельности, проявляющих себя через призму их восприятия субъектом.

Деятельность в отечественной науке имеет широкую трактовку как динамическая система взаимосвязи субъекта с миром и включает такие формы, как *предметно-практическая* (по производству материального продукта); *теоретическо-мыслительная* (оперирующая идеальными конструкциями, моделирующими мир); *идеологическая* (связанная с рефлексией, выделением целевых ориентиров и т. д.).

Государственная деятельность в правоуправленческой форме тесно взаимосвязана с ценностными ориентациями, с характером принятых ролей, динамическим состоянием личности, содержанием мотиваций деятельности, которые определяют характер и направленность поведения граждан. Содержание и направленность ценностных ориентаций являются устойчивыми регуляторами как индивидуального поведения, так и состояния социума.

В основе ценностного содержания любого процесса, протекающего в жизни общества, находятся интересы и потребности граждан. При анализе интересов как одного из основных факторов развития общества нередко обращают внимание на смежные социальные и психологические явления, в том числе генетически предшествующие интересу. Такова, в частности, категория потребности. Человеческие потребности бывают неосознанными (их называют влечениями) и осознанными. Именно потребности инициируют образование ценностей, а осознание потребности служит формированию интереса, мотива, ориентации, установки, цели, решения, действия. Эффективное государственное управление невозможно без социально-правовой активности граждан в данном процессе, реализации их потребностей и интересов.

Формирование государственной политики без учета интересов и потребностей населения, управленческого потенциала государственного аппарата, характера развития отношений в обществе, может свести управление на уровень манипулирования сознанием и межличностными отношениями, инициировать возврат к командно-административной системе.

⁶ Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2008. С. 68.



Рассматривая интерес как избирательную, целеустремленную направленность человека на выполнение той или иной деятельности, В.И. Бырлэдяну отмечает, что «сила интереса проявляется в настойчивости человека в интересующей его области, направленной на удовлетворение данного интереса; действенность интереса заключается в воздействии, оказываемом им на социальную жизнь индивида»⁷.

Основным внутренним критерием в реализации жизненных установок граждан в правоуправленческом процессе является их социально-правовая активность. Осознание целей своей деятельности, активно-положительное отношение к ней способствуют актуализации личностных качеств, создают условия для самосовершенствования и самоутверждения. В то же время нельзя не учитывать и психические особенности человека, его склонности, способности, характер, темперамент, которые играют немаловажную роль в целеполагании деятельности. В свою очередь, формирование потребностей общества обусловлено влиянием индивидуальной и социальной среды.

Однако этим не исчерпывается объективная детерминация правоуправленческой деятельности. В целеполагании отражаются также объективные возможности, условия как предпосылки тех изменений, на осуществление которых направлена деятельность. При постановке целей государство исходит не только из необходимости удовлетворения многочисленных потребностей населения, но и из самих объективных возможностей их реализации, поскольку имеющиеся фактические условия предоставляют возможность поставить и реализовать только ограниченные цели. Поэтому правоуправленческая деятельность, как всякое явление действительности, имеет свои объяснимые причины, которые инициируют деятельность государства не непосредственно, а через целеполагание, через постановку цели.

Однако в процессе развития общества часто можно обнаружить те или иные объективные причины, способствующие столкновению интересов социальных субъектов. Причины этого кроются в противоречиях, закономерно вытекающих из объективно сложившейся ситуации в обществе, когда вступают в противодействие различные потребности социальных групп и слоев.

Познание сущности ценностей правоуправленческой формы помогает раскрыть их взаимосвязь с другими категориями реальности, причем важное место занимает процесс осознания того, какова при этом иерархия жизненных и профессиональных ценностей, каков механизм их влияния на процесс формирования гражданского общества. Общественные ценности утверждаются в жизни не спонтанно, а зависят от социально-экономических и политических отношений в государстве.

Совокупность ценностей правоуправленческой формы государственной деятельности носит целостный характер и представляет собой познавательно-действующую систему. Кроме того, ценности объективны. Они формируются исторически в ходе развития общества и фиксируются в науке как форме общественного сознания в виде специфических образов и представлений, находящихся отражение в идеях и концепциях.

Участвуя в процессе управления государством, общество овладевает ценностями, то есть фактически «субъективирует» их. При этом уровень субъективации ценностей рассматривается как индикатор готовности общества к восприятию и участию в осуществлении правоуправленческой формы государственной деятельности.

Вместе с тем, Н.В. Варламова справедливо обращает внимание на «неюридичность» любой социальной ценности, так как «ценность в своем деятельностном аспекте, т. е. функционирующая в качестве ориентира для деятельности, обладает весьма ограниченным и своеобразным регулятивным потенциалом»⁸.

⁷ Бырлэдяну В.И. Публично-правовые интересы населения муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. С. 5.

⁸ Варламова Н.В. Права человека как предмет юридической интерпретации // Государство и право. – 2009. – № 2. С. 27.



Ценности не определяют нормы, конкретные параметры и стандарты желаемого государством поведения граждан, а только задают общую направленность деятельности. Ценность фактически санкционирует тот или иной вид деятельности, направленной на достижение определенного результата. Уровень субъективации определяется развитостью общества, самосознанием граждан, их внутренней социальной позицией. Зависимость уровня субъективации от состояния общества обусловлена тем, что установление ценности общественного явления осуществляется в процессе его оценки гражданами.

Ценностные ресурсы служат ориентирами социальной и профессиональной активности. Принимая их за основу классификации, можно предложить следующую совокупность ценностей, составляющих ценностную сущность правоуправленческой формы государственной деятельности:

- ценности, связанные с утверждением личности в обществе, социальной сфере;
- ценности, связанные с удовлетворением потребности населения в общении;
- ценности, связанные с самосовершенствованием общества;
- ценности, связанные с самовыражением граждан;
- утилитарно-прагматические ценности общества;
- целевые и инструментальные ценности общества.

Данная классификация не только представляет определенный интерес в плане исследования сущности правоуправленческой формы, но и создает теоретические предпосылки для усвоения и оценки ценностных ресурсов государства, конструирования социальной технологии с их возможным использованием в качестве элементов-ориентиров государственного управления.

Учитывая, что субъектами процесса формирования и реализации правоуправленческой формы являются общество и государство, основу их взаимодействия, направленного на решение поставленной задачи, составляет гражданский диалог. Он представляет собой субъект-субъектные отношения, лежащие в основе процесса разрешения конфликтных противоречий и определяющие *диалогические* формы государственной и общественной деятельности.

Важное место в структуре ценностей правоуправленческой формы занимают *знания*. Специальная подготовка руководителя позволяет ему не только ориентироваться в поступающей информации о положении дел, но и решать управленческие задачи с использованием многообразных приемов и методов. Знания заключаются для субъекта управления в определенности для него тех средств, которые необходимы для достижения поставленной цели и получения соответствующего ей результата.

Процесс овладения знаниями рассматривается в нескольких плоскостях:

- *концептуальной*, основывающейся на теории государственного управления;
- *операционной*, в которой научные категории представлены как совокупность стратегий правоуправленческой деятельности;
- *проблемной*, раскрывающей диалектичность, противоречивость обыденного и научного мышления;
- *рефлексивной*, объясняющей логику и средства познавательной и практической деятельности общества.

Эффективность управленческой деятельности во многом зависит от соотношения присвоения (субъективации) и отдачи (объективации) руководителями органов государственной власти *ценностей-знаний*.

Вместе с тем, очевидно, что наличия знаний в системе ценностей государственного управления недостаточно. Ее необходимыми элементами являются также *цели-цели* и *ценности-средства*.

Цель как правовая категория давно находится в поле зрения исследователей. Л.Д. Чулюкин подчеркивает, что цель связана с категорией ценности (идеала) через соотношение желательности, но она не сводится к желательности субъективной, при этом цели субъектов правовой деятельности связаны не с ценностями вообще, но с социальными ценностями⁹.

⁹ Чулюкин Л.Д. Природа и значение цели в советском праве. – Казань, 1984. С. 15.



Цели должны стать результатом воплощения требований, предъявляемых человеку обществом, в конкретные требования к интересам, стремлениям, чувствам и поступкам, составляющим главную характеристику облика личности. Цель – это желаемый результат, недостижимый в данный промежуток времени, но доступный в будущем при выполнении определенных условий.

Не любая цель имеет социальную ценность, но только та, которая находится в «древо целеустремления», включающем итог, задачу, цель и социальный идеал¹⁰.

Важное место в системе ценностей занимают управления *ценности-качества*, характеризующие как потенциал субъекта управления, так и качества общества. Ценности-качества включают в себя систему деловых и личностных характеристик государственного служащего, среди которых:

- ♦ общественно-гражданская зрелость;
- ♦ отношение к профессиональной деятельности (чувство личной ответственности за порученное дело, чуткое и внимательное отношение к гражданам, дисциплинированность и требовательность);
- ♦ уровень знаний (квалификация, знание основ управления, общая эрудиция);
- ♦ организаторские способности;
- ♦ способность к руководству (умение своевременно принимать решения, способность обеспечивать контроль за исполнением решений, умение разрешать конфликтные ситуации, уверенность в своих силах, умение владеть собой);
- ♦ морально-волевые качества характера (честность, добросовестность, уравновешенность, скромность, коммуникабельность).

Ценности-знания дают возможность субъекту правоуправленческой деятельности с помощью ценностей-качеств, исходя из ценностей-целей, обеспечить выбор ценностей-средств, реализация которых обуславливает достижение намеченного государством общественно-значимого результата.

В процессе правоуправленческой деятельности происходит изменение внутреннего мира граждан, их ценностей-качеств, в результате чего человек приобретает возможность соизмерять свои потребности и запросы с целями общества, стремиться к установлению с другими людьми конструктивных межличностных отношений.

Обеспеченные системой ценностей-средств взаимодействия людей преломляются в общественном сознании, способствуют его позитивной трансформации, что, в свою очередь, благотворно влияет на эффективность государственной антикризисной политики.

Однако «возможность именно юридического истолкования той или иной ценности (сведения ее к принципу права) зависит от ее содержания, от того, включает ли она в себе элементы именно правовой нормативности, что, в свою очередь, обуславливается типом правопонимания, в рамках которого предпринимаются попытки такого истолкования»¹¹.

Таким образом, **юридизация ценности** – это ее преобразование в принцип, который уже имеет нормативное содержание в отношении действия или вынесения правоуправленческого решения.

Правовое регулирование предполагает проектирование целостного процесса государственного управления, а в его исполнительской части – приведение движущих сил развития общества. Одновременно оно включает в себя и корректировку поведения граждан, что обеспечивает единство объективного и субъективного в процессе управления.

¹⁰ Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах: Пер. с англ. – М., 2008. С. 63-65.

¹¹ Машаров И.М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание // История государства и права. – 2006. – № 9.



Для повышения эффективности государственной политики очень важны средства интеграции, под которой подразумевается процесс достижения единства усилий всех подсистем общества для реализации его задач и целей. Важнейшее условие обеспечения эффективности – это единство целей. Разработка целей общества также входит в ценностное содержание государственного управления. Современная наука выдвигает цели общества на одно из первых мест по значимости.

Непременным исходным условием обеспечения конструктивности государственной политики является технология постановки целей, которая предполагает их формулировку через результаты управления, выраженные в действиях, прогнозируемых, осознаваемых и определяемых с достаточной степенью надежности.

Цели в когнитивной (познавательной) сфере разрабатываются на разных уровнях: знания, понимания, принятия, синтеза, оценки. При этом определяющее значение имеет форма выражения целей.

Реализация целей в аффективной сфере связана с разными видами и уровнями их восприятия гражданами, адекватностью реакций, усвоением и организацией ценностных ориентаций. Достижение целей в таких условиях предполагает стремление к распространению своего влияния на иное объективированное пространство и полностью исключает позицию *laissez faire* (невмешательства).

Совместная деятельность граждан предполагает наличие целей разного уровня: цели-задания, цели-ориентации и цели-системы.

Цели-задания – это провозглашенные от имени государства поручения и указания органов власти, оформленные в качестве официальных документов с установленными сроками исполнения. Цели-задания являются приоритетными и определяют основные направления деятельности государственных и общественных организаций.

Цели-ориентации – это совокупность целей граждан, реализуемых через общество. К ним относятся обобщенные цели социума, включающие и личные цели каждого человека. Важным моментом является совпадение целей-заданий и целей-ориентаций. В случае их расхождения эффективность осуществления государственной стратегии заметно снижается.

Цели-системы – это стремление государства сохранить общество как самостоятельное целое, т. е. способность обеспечить равновесие, стабильность и целостность. Цели-системы должны соответствовать двум предыдущим видам целей во избежание деструктивности их взаимоотношений. Без главной цели (сохранение и развитие своей целостности, упорядоченности, устойчивости) система не существует.

Стабильность в обществе во многом зависит от соотношения формальных и неформальных социальных ролей.

В системе формальных социальных ролей прежде всего находят свое воплощение отношения власти, формальной (законной, официальной) структуры общества. Вне формальной системы социальных ролей трудно представить упорядоченное взаимодействие субъектов и объектов управления. Одновременно с этим в обществе складывается и воспроизводится разветвленная система неформальных ролей, основанных на отношениях родства, участия в общих социальных группах, многочисленных видах неформальных, спонтанных взаимодействий.

Требования формальных и неформальных социальных ролей могут не совпадать и выражаться в следующих разновидностях поведения:

♦ *Формально ориентированное поведение.* Основано на требованиях формальной социальной роли, что обеспечивает реализацию властно-государственных отношений, исключает учет требований неформальных ролей и структур. Такое поведение содействует стабилизации организационной структуры общества, но может ослабить роль согласия в социальных взаимодействиях, а в ряде случаев препятствовать своевременной переоценке устаревших или неэффективных элементов.

♦ *Неформально ориентированное поведение* игнорирует требования формальных ролей; в крайнем случае, ведет к социальным отклонениям, нарушениям законности, протекционизму, коррупции и преступности.



♦ *Смешанный тип поведения* учитывает требования формальных и неформальных ролей по параметрам законности и целесообразности.

Правовые границы, определяющие пределы допустимого поведения, основываются на степени опасности и характере отклонения действий от приемлемых для данного общества социальных стандартов. Эффективность норм, в совокупности составляющих систему правового регулирования, определяется правильностью выбора специальных требований, установленных законодателем, уточнением и детализацией перечня правовых ограничений, регламентированием административных процедур и комплексным развитием института государственной службы.

Фундаментом совместной деятельности государства и общества является взаимное доверие в рамках справедливого социального обмена, повышение результативности управления путем гибкого применения механизма оценки результатов деятельности государственных институтов и управленческих процессов, своевременное обновление норм государственной деятельности. Высшая компетентность государства при этом состоит в осознании границ своих полномочий в правовом пространстве и степени влияния на общество на уровне стабильных партнерских отношений между населением и органами государственной власти.

Например, в настоящее время федеральное и региональное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований допустимо в тех случаях, когда они не справляются с исполнением переданных им государственных полномочий и не могут обеспечить эффективное осуществление антикризисных мероприятий.

Тем не менее, как справедливо замечает по этому поводу И.В. Бабичев, «данное властное вмешательство государства в деятельность муниципального образования должно быть направлено исключительно на исправление дефектов программно-целевого управления деятельностью по реализации функциональной цели, в том числе широко понимаемой, и носить ограниченный во времени характер»¹².

В условиях происходящей в стране политико-правовой модернизации именно правоуправленческой форме государственной деятельности свойственно целесообразное расширение способов правового регулирования, в том числе за счет партнерского договора, который, более характерный для отношений равноправных субъектов, способствует единению и повышению эффективности публично-правовой деятельности вообще, а правоуправленческой, в частности.

Правоуправленческая форма предназначена для упорядочения государственной деятельности и обеспечивает юридическое сопровождение перевода ее в новое качественное состояние, основанное на толерантном понимании сущности властеотношения, неотъемлемым элементом которого является партнерский договор как способ правового регулирования.

Список литературы

1. Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах: Пер. с англ. – М., 2008.
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юрид. лит, 1975.
3. Бабичев И.В. Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. – 2009. – № 4.
4. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2008.
5. Бырлядяну В.И. Публично-правовые интересы населения муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. – С.5.
6. Варламова Н.В. Права человека как предмет юридической интерпретации // Государство и право. – 2009. – № 2.

¹² Бабичев И.В. Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. – 2009. – № 4. С. 66.



7. Машаров И.М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание // История государства и права. – 2006. – № 9.
8. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. 1. – М.: Норма, 2002.
9. Теория и практика государственного и муниципального управления политико-правовые, социальные и экономические факторы развития: Монография. В 3-х т. / Под общ. ред. Мерцалова А.А. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2003. – Т. 1.
10. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. – М., 2003.
11. Чулюкин Л.Д. Природа и значение цели в советском праве. – Казань, 1984. – С. 15.
12. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. – М., 1954.

METHODOLOGICAL GROUNDS FOR INTRODUCTION OF THE CATEGORY – LAW ADMINISTRATIVE FORM OF STATE ACTIVITY

E. E. Tonkov

*Belgorod State
University*

*e-mail:
etonkov@bsu.edu.ru*

This article deals with the author's position on legal forms classification and carrying out of state functions in modern conditions of society development according to the analytical summary of theories on state activity forms. It is suggested to use a new definition "law administrative form of state activity" in native science of Law.

Key words: state, government/management, activity, functions, legal forms, legal consequences.