



УДК 343.359.2

## ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ<sup>1</sup>

**Е.Е. ТОНКОВ**  
**Р.В. ДОНЕЦ**

*Белгородский  
государственный  
национальный  
исследовательский  
университет*

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

В статье представлен авторский взгляд на процессуальную сторону государственной деятельности, совершенствование которой в условиях модернизации не только создает предпосылки для формирования новых социальных отношений, преодоления кризиса и стабилизации экономического положения, но неизбежно влечет за собой видоизменение механизма правового регулирования.

Ключевые слова: государство; деятельность; кризис; модернизация; процесс; юридические формы.

Политико-правовая модернизация общественных отношений в России сопровождается очевидным усилением активности государственного аппарата, что становится особенно наглядным накануне парламентских выборов. Возрастание доли участия государства во всех сферах жизни общества преподносится как вынужденная стабилизирующая мера, однако может стать и буревестником постепенного свертывания демократических преобразований.

Экономика России, находящаяся в перманентно-угасающем состоянии, вопреки оптимистическим заявлениям придворных политологов, требует реального совершенствования государственной деятельности для преодоления негативных процессов и дальнейшего поступательного развития. Как отмечает Ю.К. Толстой, «социального государства с развитой рыночной экономикой у нас, к сожалению, так и не возникло»<sup>2</sup>.

Государственная власть как социальный феномен характеризуется особым статусом в силу известных особенностей ее субъекта, выделяющих государство из других институтов общества, поэтому только расширение диапазона ее влияния может обеспечить макроэкономическую стабильность и сбалансированность бюджета. Используя авторитет и силу публичной власти, административный ресурс аппарата, государственный механизм выполняет роль мощного активатора общественной жизни, способного организовать эффективное управление обществом, реализацию социальных обязательств, создание стимулов для развития частного сектора и повышения деловой активности.

В результате нестабильной экономической обстановки, вызванной мировым финансово-экономическим и системным кризисом, паралича господствовавшей ценностной парадигмы видимого всеобщего благоденствия государственные органы оказались не готовы к защите предложенных эталонов поведения и тех идеалов, которые были навязаны рыночной вседозволенностью и начинают разрушаться. Все то, что происходит в России сегодня, по своим масштабам уже соизмеримо с социально-экономическим коллапсом, поразившим страну десятилетие назад, однако российская экономика до сих пор не достигла спасительного «дна», от которого должно начаться восхождение.

Кризис наглядно продемонстрировал, что институциональная система России буквально пронизана дефектами, а уроки из прошлого власть предрержащими не извлечены. Как иронично и прогностически точно подчеркнул И.А. Исаев еще несколько лет на-

<sup>1</sup> Настоящее исследование выполнено при поддержке ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы (государственный контракт № 16.740.11.0106 от 02.09.2010 г.).

<sup>2</sup> Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. – С. 32.



зад, «амбициозная убежденность современной политико-правовой науки в чистом рационализме своих категорий и понятий в жизни постоянно сталкивается с неизвестно откуда возникающими феноменами иррационального и стихийного»<sup>3</sup>.

Политико-правовая модернизация во многом затрагивает тем или иным образом практически все формы общественной жизни и предполагает необходимость переосмысления сложившихся позиций и точек зрения на новой методологической основе. Эта потребность объясняется тем, что созданная при социализме теория правового регулирования не в состоянии объяснить происходящие перемены в политической и правовой системе. Политико-правовая модернизация является одновременно и содержательной характеристикой всей правовой системы общества. Если в 90-х гг. XX века мы наблюдали разрушение монополии государственной собственности и сопровождение этого процессом приватизации, ухудшение общего экономического положения страны, в результате чего произошло снижение уровня жизни значительной части населения, то в настоящее время осуществляется перераспределение прав собственности при очевидном государственном вмешательстве в этот процесс.

Политико-правовая модернизация создает 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 главной задачей ближайшего будущего является адаптация политической, социально-экономической и правовой систем к новой ситуации. На наш взгляд, трансформация юридических форм государственной деятельности в результате политико-правовой модернизации, их совершенствование могут придать необходимый динамизм и результативность действиям органов власти по преодолению кризиса, становятся 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 основной, ведущий методологический подход. Не единый и обязательный для всех, а преобладающий, доминирующий, выступающий базой методологического инструментария той или иной науки<sup>4</sup>.

Юридические формы государственной деятельности, являясь внешним выражением процесса осуществления функций государства, органично связаны между собой и составляют содержание государственной деятельности. Одни и те же действия и акты государственного органа могут повлечь последствия различного характера и содержать предписания различного рода.

Как отмечает М.Н. Марченко, «под формами осуществления функций понимается их внешнее выражение, основные контуры и параметры их проявления»<sup>5</sup>.

По словам С.С. Алексеева, в России происходит «суровое явление – это крушение права в его общецивилизационном, высоком значении. И это должно быть большой трево-

<sup>3</sup> Исаев И.А. Власть и закон в контексте иррационального. – М.: Юрист, 2006. – С. 8.

<sup>4</sup> См.: Сырых В.М. Методология юридической науки: состояние, проблемы, основные направления дальнейшего развития // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы: Сб. ст. Вып. 1 / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 2005. – С. 15–44.

<sup>5</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2008. – С. 336.



гой для общества. Потому что крушение права означает, что общество теряет одну из важнейших ценностей цивилизации, которая может вывести его на новые ступени прогресса»<sup>6</sup>.

В этих условиях развитие и дальнейшее совершенствование юридических форм государственной деятельности в процессе модернизации должно 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.

По мнению А.А. Павлушиной, «концепция юридической деятельности до сих пор полноценно не востребована при исследовании проблем процессуального права»<sup>7</sup>.

На наш взгляд, признание полноценности позитивных юридических процессов в правоведении уже состоялось, но содержательная основа их правовой конструкции и ее место в механизме правового регулирования остаются не в полной мере исследованными. Юридическая деятельность всегда связана с наступлением юридически значимых последствий (принятие закона, вынесение судебного решения, предписания, внесение представления).

Это определяет содержание юридической деятельности и дает основания считать ее относительно самостоятельным элементом правовой системы, органически входящим в социально-политический и правовой механизм общества. Ее юридическая значимость заключается в том, что она не только создает правоотношения, которые соответствуют духу закона, мысли законодателя, но и позитивно влияет на правовую сферу, являясь эффективным правовым инструментом.

Динамическую сторону юридической деятельности составляют правовые действия и операции. Юридические действия и операции можно соотнести как целое и часть: первые из них представляют собой внешне выраженные, социально преобразующие и влекущие определенные правовые последствия акты субъектов, которые служат фундаментом, основанием любой юридической деятельности; вторые подразумевают совокупность взаимосвязанных действий, объединенных локальной целью и направленных на решение обособленной границами юридического процесса задачи.

Юридическая форма деятельности государства основана на предписаниях права и всегда подразумевает наступление определенных юридических последствий. В последние годы процессуальная форма основательно вошла в российскую правовую систему и законодатель неуклонно идет по пути процессуализации различных сфер общественной жизни – приняты УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и ряд других нормативных правовых актов, посвященных именно процессуальной форме разрешения юридических дел.

Поэтому, являясь (вслед за В.М. Горшечевым, Ю.И. Мельниковым, И.Б. Шаховым, И.В. Бенедиком, Г.А. Борисовым и др.) сторонником так называемого «широкого» понимания юридического процесса, мы поддерживаем мнение, что процессуальной форме должна отводиться роль организационной гарантии в любой, не только судебной, но и позитивной деятельности органов государства<sup>8</sup>.

Значительную роль в функционировании и развитии права играют его комплексные закономерные связи с психологическими феноменами – потребностями, ценностями, интересами, волей. Эти феномены являются необходимыми частями процесса формирования права, правоприменения и правореализации.

Таким образом, юридическая форма представлена в теории права 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».

<sup>6</sup> Алексеев С.С. Право – одно из самых высоких достижений человеческой цивилизации // Закон. 2009. № 7. – С. 16.

<sup>7</sup> Павлушина А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы. – Самара, 2005. – С.9.

<sup>8</sup> См.: Олейников С.Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1986. – С. 9.



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.

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

Юридическая форма государственной деятельности – это комплексная юридическая категория, которая, во-первых, обеспечивает опосредование правом различных неправовых, но нуждающихся в юридической регламентации общественных явлений, во-вторых, означает способ существования и выражения содержания норм материального права, реализуемый в ходе позитивного юридического процесса, в-третьих, характеризуется деятельностью субъектов правоотношений с соблюдением установленных законом правил и процедур.

Юридическая форма государственной деятельности соответствует способу правоприменения, виду юридического процесса и характеризует процессуальное урегулирование властной деятельности субъектов. По не утратившему своего значения замечанию В.М. Корельского, между сущностью и функциями государства нет никаких промежуточных звеньев, поэтому, как ничто другое, функции позволяют проникнуть в сущность государства, вскрыть то главное, что его характеризует, выявить основные, определяющие черты и связи<sup>9</sup>.

Юридические формы реализации функций государства являются способами реализации опосредованной формы осуществления государственной власти. Как подчеркивает В.И. Кнорринг, «каждая управленческая функция наполнена характерным для нее объемом и содержанием работ и имеет специфическую структуру, в рамках которой она реализуется»<sup>10</sup>.

Юридические формы в связи с этим следует рассматривать как организационно-управленческие действия управомоченных субъектов, которые всегда связаны с совершением юридически значимых действий в порядке, определенном законом.

Вполне очевидно, что юридическая форма, являясь объективно выраженным и устойчивым способом связи между составляющими право элементами, а также между правом и неправовыми явлениями, нуждающимися в правовой регламентации, служит важным компонентом предмета теории государства и права.

Форма государственной деятельности представляет собой способ ее организации, существования и выражения содержания. Степень соответствия формы и содержания может быть различной, однако, очевидно, что форма всегда оказывает существенное влияние на достижение целей и решение задач конкретных разновидностей государственной деятельности.

Деятельность государства по преодолению кризиса представляет собой процесс формирования и осуществления соответствующей государственной политики, который обеспечивается системой правовых норм и системой государственных органов. Не менее важной задачей модернизации является стабилизация условий осуществления юридических форм государственной деятельности, учитывая, чтобы сам ее процесс, получаемые рубежные и окончательные результаты не изменяли мотивационное и целевое содержание права, а способствовали его упрочению.

<sup>9</sup> См.: Корельский В.М. Общая теория социалистического государства. – Свердловск, 1970. – С. 108.

<sup>10</sup> Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. – М., 2001. – С.45.



Таким образом, граница между функциями и юридическими формами их реализации определяется уровнями управления, соподчинением государственных органов, осуществляющих соответствующую деятельность.

Высоко оценивая преимущества свободного рынка и демократических устоев, следует понять, что формирование гражданского общества, реальной демократии, создание правового государства подразумевают господство права, Конституции и закона. 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 юридических форм государственной деятельности в современных условиях с выходом на практические рекомендации правового регулирования соответствующего спектра проблем.

Механизм государственной деятельности представляет собой процесс реализации практических мер, средств и способов деятельности государства по обеспечению надлежащего уровня организации и функционирования системы государственного управления, выражающихся в создании и развитии эффективной управляющей системы (аппарата), направленной на достижение поставленной цели.

Моделирование процесса деятельности государства на федеральном уровне предполагает наличие полномочного и самостоятельного субъекта, наделенного надотраслевой юрисдикцией, что позволяет реализовать возложенные на него функции координации на отраслевом и региональном уровнях и проводить единую государственную политику.

Правовая действительность в современном российском обществе нередко упрощается искусственно, однако количество правовых проблем в социуме в процессе так называемой модернизации не только не уменьшается, но приобретает устойчивую тенденцию к росту. Распространяемый публично массив научной информации, к сожалению, не дает достаточного понимания общественных процессов и явлений. Очевидно, что население в большей степени заинтересовано не в философском объяснении причинно-следственных связей или туманном долгосрочном прогнозе или отдаленных стратегиях дальнейшего развития событий, а в обосновании приемлемого и ощутимого выхода из создавшегося положения. Поэтому исследование в сфере совершенствования государственной деятельности не может ограничиться объяснительной или прогностической функцией, а обязано довести познание до предложения реальных мер.

Важным приоритетом государственной деятельности в период кризиса является повышение роли субъектов федерации в более эффективном использовании собственного ресурсного потенциала. Мы имеем в виду правовую сторону данного вопроса, связанную с полномочиями субъектов по предметам совместного ведения, по вопросам управления и пользования собственностью, по реализации финансовых полномочий. При этом следует понимать, что повышение активности и заинтересованности регионов во многом зависит от позиции федерального центра, от региональной политики государства.

Вместе с тем, мы разделяем мнение В.В. Субочева, что «объем интересов, которые нуждаются в правотворческой конкретизации и непосредственной охране, гораздо обширнее норм, составляющих законодательную основу регулирования общественных отношений»<sup>11</sup>.

В этом сказывается естественная инерция законодателя, который, в силу большей статичности права по сравнению с регулируемым им отношениями, не всегда своевременно оформляет в виде нормативного правового акта те или иные интересы граждан и организаций.

Методологическим инструментом дальнейшего развития юридических форм государственной деятельности должна стать соответствующая государственная политика, направленная на оптимизацию управления исследуемым процессом. Рассмотрение политики и права в плоскости социальной технологии предполагает, что методология совершенствования государственной деятельности выстраивается не только с позиции ее

<sup>11</sup> Субочев В.В. Законные интересы: основы теории // Государство и право. 2009. № 5. – С. 15.



системности, но и функциональности. Это дает веские основания оценивать в рамках политической и правовой системы эффективность рассматриваемого процесса, то есть качество совместной деятельности государства и граждан по модернизации общества.

Неопределенность и размытость демократических идеалов современной России требует поступательной трансформации отечественного права в структурированную, стройную систему норм. Необходимость реформирования отечественного права объективно обусловлена тем, что в течение советского периода развития социальная роль и назначение права были существенно деформированы.

Как подчеркивает А.Ю. Саломатин, «происходит не только стремительное разрастание массива правовых норм и дальнейшая их отраслевая дифференциация, но и создание сложных, комплексных отраслей права в соответствии с требованиями научно-технического прогресса и социально-политической трансформацией общества»<sup>12</sup>.

Нормы права, являясь формализованными волевыми положениями, отражающими идеальные модели общественной практики, составляют материальную основу развития и совершенствования правовых форм государственной деятельности. Право не должно и не может регулировать все общественные отношения по мере их обновления, но, наряду с этим, в государственно-правовой теории существует необходимость в пересмотрении теоретических конструкций и анализе возникающих тенденций при рассмотрении юридических форм с учетом формирования нового нормативного содержания. Представляется важным с теоретической и практической точек зрения выявить обстоятельства, влияющие на развитие и содержание данной категории.

Это тем более необходимо, что «длительное и безраздельное господство позитивного права в худшем его понимании (в духе Вышинского) и отрицание идей естественно-го не могли привести к адекватным выводам, характерным для демократического гражданского общества»<sup>13</sup>.

Современная ситуация в России, вступившей на скользкую дорогу предвыборного марафона, инициирует ускоренное развитие процессуальной составляющей политико-правовой модернизации. Если рассматривать модернизацию как универсальный процесс адаптации к меняющимся условиям, то сущность политико-правовой модернизации заключается в приведении содержания политики и права в соответствие с потребностями общества, что неизбежно влечет за собой развитие проблемы определения сущности самой юридической формы. Целесообразность решения данной проблемы в условиях модернизации объясняется не только потребностями собственно научного анализа, но и необходимостью совершенствования политической и юридической практики.

#### Список литературы

1. Алексеев С.С. Право – одно из самых высоких достижений человеческой цивилизации // Закон. 2009. № 7.
2. Исаев И.А. Власть и закон в контексте иррационального. – М.: Юрист, 2006.
3. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. – М., 2001.
4. Корельский В.М. Общая теория социалистического государства. – Свердловск, 1970.
5. Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2008.
6. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов, 2003.
7. Олейников С.Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1986.
8. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы. – Самара, 2005.
9. Саломатин А.Ю. Сущность правовой модернизации в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 1.
10. Субочев В.В. Законные интересы: основы теории // Государство и право. 2009. № 5.
11. Сырых В.М. Методология юридической науки: состояние, проблемы, основные направления дальнейшего развития // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы: Сб. ст. Вып. 1 / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 2005.

<sup>12</sup> Саломатин А.Ю. Сущность правовой модернизации в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 1. – С. 200.

<sup>13</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов, 2003. – С. 178-179.



---

12. Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1.

## **PROCEDURAL ASPECTS OF IMPROVING STATE ACTIVITIES IN MODERNIZATION OF SOCIETY**

**E.E.TONKOV**  
**R. V. DONETS**

*Belgorod National Research  
University*

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

The article presents the author's view on the procedural aspects of state activity. The improvement is part of the modernization and not only a prerequisite for the formation of new social relations to overcome the crisis and stabilize the economic situation. It will inevitably result in a modification of the mechanism of legal regulation.

Key words: State; activity; crisis, modernization, process, legal forms.