

Е.Е.Тонков

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИИ
В УСЛОВИЯХ ПРЕДВЫБОРНОЙ СИТУАЦИИ¹**

Предвыборная ситуация в России сопровождается очевидным усилением процесса функционирования государственной власти. Возрастание влияния государства в экономике позиционируется лидерами страны как вынужденная мера. Известно, что 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 накануне возможных потрясений.

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.

С развитием кризисной ситуации в экономике противоречивые тенденции в различных сферах жизни российского общества не могли не найти своего отражения в праве, которое является универсальной системой нормативного регулирования социальных процессов, вследствие чего противоречия пронизывают сегодня все уровни системы отечественного законодательства. В целях позитивного воздействия на кризисные явления право должно все более последовательно и решительно выполнять интерактивную роль, не только сопровождая меняющиеся условия общественной жизни, но и способствуя их преобразованию.

Вместе с тем, происходящие в России изменения и необходимость перехода к устойчивому развитию актуализируют вопрос о формировании внутренне непротиворечивой национальной системы права.

¹ Работа выполнена 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.)

Как отмечала Р.О. Халфина, «противоречие между государством и правом разрешается в процессе совершенствования правового регулирования и организации системы управления»².

Указанный процесс включает следующие направления:

- оптимальное правовое регулирование отношений, связанных с принятием решений в сфере государственного управления;
- постоянное повышение научного уровня правотворчества и правоприменения;
- динамичное развитие и совершенствование организации управления во всех сферах жизни общества;
- неуклонное соблюдение законности, укрепление правопорядка.

Использование средств правового регулирования во всех отраслях управления проявляется как закономерность взаимосвязи государства и права. Научно обоснованное и эффективное управление социальным развитием современного российского общества входит сегодня в число наиболее перспективных направлений фундаментальных, а значит и поисковых междисциплинарных исследований. Несмотря на то, что фундаментальная наука непрерывно производит новое знание, адекватная взаимосвязь между наукой и обществом пока не сформировалась.

Новое понимание принципов взаимодействия теории с практикой социального управления, основанное на приоритете человеческих целей и ценностей, является одним из характерных признаков юридических форм государственной деятельности в условиях финансового и системного кризиса. Его объектом служит процесс деятельности государства по осуществлению функций, а задачи заключаются в разработке теоретических проблем и практических вопросов, в выработке научных рекомендаций по совершенствованию данного процесса.

Одновременно, государственная деятельность сегодня – это не строгая регламентация, а обеспечение направленности развития общества на основе его собственной правовой активности. Развитие

² Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 61.

концептуальных подходов в науке представляет собой важное направление в современном праве. Это в полной мере относится и к вопросу о классификации юридических форм государственной деятельности, который был предметом оживленных дискуссий в конце первой половины XX века, а в настоящее время фактически сошел на «нет», хотя ясности в однозначном теоретическом представлении о нем так и не прибавилось.

Одними из первых в советской юридической литературе рассматриваемый вопрос исследовали С.А. Голунский и М.С. Строгович, которые выделяли следующие формы:

- законодательствование, заключающееся в установлении высшей государственной властью общих обязательных правовых норм (издание законов);
- управление (административная деятельность), состоящее в том, что органы государства разрешают различные вопросы, возникающие в связи с осуществлением государством его функций, обеспечивают исполнение законов и т.д.;
- правосудие, когда особый государственный орган – суд – разрешает в установленном законом порядке уголовные и гражданские дела³.

Однако данная концепция не охватывала многообразия форм реализации функций государства и, следовательно, не могла рассчитывать на обобщение государственной деятельности по отношению к функциям государства. К тому же в основе ее классификации не было единого критерия, правильно определявшего избранную группировку форм деятельности.

Например, основанием выделения в качестве особой формы правосудия служила специфика деятельности судебной системы. Выделение же в качестве самостоятельной формы законодательства обусловлено лишь частным основанием классификации деятельности представительных органов, которые наряду с законодательством осуществляют и другие полномочия – избирают и назначают

³ См.: Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. С. 54.

всевозможные исполнительные органы, осуществляют контроль и т.д.⁴

Другими авторами предпринята попытка более глубоко охарактеризовать формы деятельности государства с учетом раздельного рассмотрения особенностей самостоятельных сторон деятельности органов государства – чисто фактической и правовой. Фактическая деятельность органов государства представлялась как комплекс или система последовательных действий по осуществлению управленческих мероприятий в различных областях жизни. Деятельность органов государства постоянно порождает ряд общественных отношений, которые объективно могут формироваться в различных вариантах.

В разработку данной проблемы значительный вклад внес И.С. Самощенко, который определил правовые формы реализации функций государства, как однородную по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность органов государства по руководству обществом путем издания правовых актов в отличие от организационных форм, не влекущих за собой последствий⁵.

Характер юридических последствий, порождаемых каждой из форм деятельности, отражает различные способы управления обществом с помощью права. В одну правовую форму И.С. Самощенко объединялась однородная по своим внешним признакам, характеру и юридическим последствиям деятельность государства (государственного органа) по руководству обществом путем издания правовых актов⁶.

По его мнению, она служит для выяснения того, каким образом государство использует право для решения своих задач и как механизм государства осуществляет свои функции. Им были определены следующие правовые формы:

- правотворческая деятельность по установлению правовых норм;

⁴ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные средства правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 111.

⁵ См.: Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 85-87.

⁶ См.: Там же. С. 81.

- оперативно-исполнительная деятельность по предоставлению прав и возложению обязанностей по отношению к подвластным субъектам, деятельность по реализации правовых норм;
- правоохранительная деятельность, связанная с рассмотрением и разрешением споров, привлечением к юридической ответственности.

Таким образом, на уровне теоретического обобщения был поставлен вопрос о том, что от правовых форм деятельности государства необходимо отличать чисто фактические или организационные (неправовые) формы реализации его функций, не создающие юридических последствий.

В конце 60-х гг. XX века М.И. Байтин модифицировал созданную И.С. Самощенко юридическую конструкцию, предложив относить к правовым формам реализации функций государства правотворческую и правоприменительную деятельность, которая, в свою очередь, подразделяется на оперативно-исполнительную и правоохранительную⁷.

Оперативно-исполнительная деятельность подразумевает организацию выполнения предписаний правовых норм государственными органами (должностными лицами) в установленном процессуальном порядке путем создания, изменения или прекращения правоотношений, а правоохранительная включает охрану норм права, применение мер государственного принуждения, обеспечение исполнения наказания.

Впоследствии В.М. Горшеневым был обоснован критерий классификации юридических форм – отношение форм деятельности к действующей системе права.

Несмотря на это, он также выделял две *главные* правовые формы:

- правотворческую, вносящую изменения в действующую систему норм и порождающую новые нормы права;

⁷ См.: Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Ученые записки СЮИ. Вып. 18. Саратов, 1969. С. 264 – 265.

- правоприменительную, применяющую действующие нормы права и тем самым порождающую, изменяющую или прекращающую конкретные правоотношения⁸.

Аналогичной позиции придерживался и С.А. Боголюбов, который различал правотворческую и правоприменительную (оперативно-исполнительную и правоохранительную) юридические формы деятельности. При этом контрольно-надзорные полномочия он считал неотъемлемым компонентом других форм деятельности, мотивируя это тем, что отрыв надзора и контроля от правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной форм деятельности делает необходимым создание органов надзора, свободных от иных задач, приводит к разобщенности исполнения, юрисдикции и надзора, формализации надзора, усилению начал созерцательности в осуществлении надзора⁹.

Несмотря на значительное количество работ теоретического и прикладного характера, исследующих в различных аспектах проблемы государственной деятельности, отчетливо просматривается недостаточность фундаментальных исследований правовых и организационных форм деятельности государства, особенностей механизма политико-правового регулирования, соотношения политики и права при формировании государственной стратегии, конфликта правовых ограничений и правовых возможностей.

На наш взгляд, основным индикатором отсутствия четкости и однозначности в трактовке правовой формы является недостаточно развитый понятийный аппарат. Одновременно, различные понятия юридической формы, образованные в правоведении, преимущественно олицетворяют масштабные регулятивные системы, включающие объем юридических явлений, превосходящий рамки юридической формы, находящийся фактически за ее пределами.

Формы осуществления функций государства, безусловно, связаны со спецификой государственной деятельности. Вместе с тем,

⁸ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972. С. 123-124.

⁹ См.: Боголюбов С.А. Правотворческая и иные правовые формы деятельности Президиума Верховного Совета СССР и Президиумов Верховных Советов Союзных Республик // Правоведение. 1973. № 4. С. 17-25.

о специфике видов государственной деятельности можно говорить здесь в смысле форм ее реализации, но не ее содержания.

По мнению Д.А. Керимова, необходимо вывести различие понятий «правовая форма» и «форма права». Первое выражает право в целом по отношению к другим факторам общественной жизни, а второе имеет в виду одну из форм собственно права как относительно самостоятельного феномена. Выявленное различие имеет существенное значение.

Если юридическая форма может выступать в качестве формы экономического развития, формы государственной политики, формы научно обоснованного управления социальными процессами, формы гуманистических или нравственных идеалов общества и т.д., то форма права может рассматриваться и как форма целостного типа права определенной исторической формации (система и структура права), и как форма части этого целого (отрасли, институты, нормы права), и как формы систематизации права (инкорпорация и кодификация права), и как форма реализации права (правоотношение и др.); пути и способы воздействия права на регулируемые общественные отношения¹⁰.

Для повышения эффективности государственной деятельности необходимы общие принципиальные положения, которые могли бы служить в качестве общего критерия для применения к различным людям в различных обстоятельствах. Это условие обеспечивается при помощи права, нормы которого носят общеобязательный характер.

Нормативное регулирование, осуществляемое органами государства, всегда носит правовой характер. Оно реализуется при помощи соответствующих организационно-правовых форм, которые служат средствами упорядочивания деятельности органов государства и поведения людей.

Под формами осуществления функций государства в современном отечественном правоведении понимаются, во-первых, деятельность основных звеньев механизма государства, специфика видов государственной деятельности в отличие от деятельности

¹⁰ См.: Керимов Д.А. Основы философии права. М., 1992. С. 114.

негосударственных организаций; во-вторых, однородная по своим внешним признакам деятельность органов государства по выполнению функций государства¹¹.

Правовые формы немыслимы без чисто фактической, организационной деятельности, а в некоторых случаях неправовые формы даже являются основанием или предшествующим этапом для реализации правовых форм деятельности. В то же время форма организационной, фактической деятельности, так или иначе, реализуется в пределах определенного регулирования, на основе выполнения требований законности.

К неправовым формам осуществления функций государства можно отнести организационную, воспитательную, культурно-просветительную, технико-исполнительную деятельность государства. Примером организационной и технико-исполнительной деятельности является инструктирование, рабочее планирование, проведение совещаний, контроль за исполнением принятых решений и т.д.

Таким образом, неправовые формы включают в себя ту часть государственной деятельности, которая не связана с созданием, применением норм права и не порождает в результате юридических последствий.

В правовых формах отражаются неразрывная связь и взаимозависимость государства и права, подчеркивается необходимость государства действовать при реализации своих функций строго в рамках закона.

В современной юридической литературе обычно выделяют три правовые формы реализации функций государства – правотворческую, правоисполнительную и правоохранительную, а в последние годы, в связи с повсеместным развитием рыночных отношений – еще и договорную¹².

На наш взгляд, механизм правового регулирования представляет собой систему, включающую юридические формы государственной деятельности, являющиеся способом реализации норм материального права, своеобразной формой жизни закона. Это

¹¹ См.: Теория государства и права / отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2008. С. 80.

¹² См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2008. С. 337.

находится в соответствии с принципом системного подхода, который создает предпосылки для создания в обществе условий, дающих возможность органам государства оперативно выявлять проблемные ситуации и предпринимать целенаправленные действия по их локализации, а также использовать механизм координации и интеграции интересов и потребностей.

Кроме того, данный подход можно считать вполне закономерным результатом сложившейся на постсоветском пространстве научно-правовой традиции, которая существовала и продолжает во многом главенствовать с советских времен. Правовые формы в их традиционном «наборе» по-прежнему рассматриваются как способы или средства воздействия государства на общественные процессы. Такие представления последовательно отражают присущую советскому строю идеологию верховенства государства над личностью, которой отводилось место объекта воздействия со стороны государственных органов.

Отчетливо обнаруживается тенденция к увеличению в различных исследованиях числа форм государственной деятельности и соответственно усложнению их классификации. Указанная тенденция не является случайной, а сформировалась в результате развития всей государственности, в частности, усложнения государственной деятельности по масштабности и содержанию задач и функций, демократизации общества, возрастания роли правительственных органов всех звеньев и т.д.

Одновременно, здесь нашло отражение стремление некоторых отечественных правоведов создавать внешне объемные, но фактически – громоздкие в смысловом плане и неудобные для восприятия на уровне обыденного сознания юридические конструкции. Накануне выборов, наряду с расширением сферы деятельности государства, изменения его направленности в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина, возникает необходимость в совершенствовании государственной деятельности.