

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА

В процессе развития любого государственно организованного сообщества людей появляется объективная потребность в средствах выявления и удовлетворения назревших общественных потребностей, которая реализуется путем упорядочения социальных взаимосвязей и взаимодействий членов общества в сложившихся исторических условиях. Эта потребность обусловлена объективной необходимостью существования и воспроизводства в сознании людей тех начал, правил и закономерностей общественной жизнедеятельности, которые определяют все необходимое, должное и важное для их совместной жизни.

В материальном смысле реализация этой потребности осуществляется через осознания людьми объективной необходимости существования "всеобщей меры свободы" (1), определяющей взаимосвязи, взаимодействия, поведения и отношения членов общества, то есть через признание объективной необхо-

* Зав. кафедрой административного и предпринимательского права экономико-правового факультета ОГУ им. И.И.Мечникова, доктор юридических наук, профессор, академик.

** Заведующий кафедрой экономики и управления экономико-правового факультета ОГУ им. И.И.Мечникова, кандидат экономических наук, профессор.

*** Президент юридической фирмы "ФСП-А"

димости и социальной ценности права как средства фиксации исторически сложившихся закономерностей жизнедеятельности общества.

В праве и через посредство его возможностей реализуется функция саморегуляции и самосохранения общества как целостного социального организма. Оно обеспечивает органическую связь процесса формирования потребностей и интересов людей с фактическими возможностями их реализации в условиях общественной и частной жизнедеятельности членов общества с учетом их всеобщей воли. Иными словами, право как специфический компонент сознания, поведения и деятельности людей обеспечивает их взаимодействие и сотрудничество в качестве членов единого сообщества. Оно является своеобразным средством управления общественными делами, имманентно присущим любому организованному сообществу людей. Причём в силу своей объективной природы указанную управленческую функцию право обеспечивает не по субъективному замыслу одного члена (правителя) какой-либо группы людей или их организации, а генетически, благодаря своим специфическим социальным свойствам. Не обладай право объективными управленческими характеристиками, оно не могло бы регулировать поведение и отношения людей, обеспечивать самосохранение общества, а тем более его развитие.

Вместе с тем объективная обусловленность права и его способность упорядочивать и регулировать общественные отношения вовсе не означают предрешенности содержания и целевой направленности различных социальных процессов, которые протекают в обществе. Само по себе право не является чудесным талисманом, который автоматически обеспечивает обществу достижение определенных социальных целей и результатов. Для практической реализации потенциальных возможностей права необходимо соблюдение по меньшей мере нескольких предварительных условий, среди которых важнейшую роль играют: во-первых, адекватное отображение социального содержания и целевой

направленности права в требованиях формально-юридических норм, содержащихся в законах и основанных на законе подзаконных юридических актов. И во-вторых, формирование соответствующих государственно-властных структур, которые обеспечивали бы реализацию требований законодательства с учетом сложившихся социальных условий и возможностей.

Проблема адекватного отражения права в требованиях формально-юридических норм законодательства не является новой. В той или иной плоскости она ставилась и анализировалась в работах многих авторов (2).

Однако постановка вопроса о законе как юридической форме, способной обеспечивать реализацию управленческого потенциала права, а следовательно, и развитие общества, не привлекла пока должного внимания исследователей, хотя именно в этой плоскости обнаруживается социальная ценность и смысл научного исследования соотношения права и закона.

Как свидетельствует анализ накопленного исторического опыта развития демократических государств, эффективная управляемость общества достигается только при условии, если закон отвечает интересам большинства субъектов права (3). В этом условии коренится, по существу, суть управленческой функции законодательства, которое способно выполнять регулирующую роль лишь в том случае, когда формально-юридические нормы, сформулированные государственно властными структурами, адекватно отражают общественные потребности и интересы подавляющего большинства членов общества и защищают моральные и материальные ценности. Если же закон указанные потребности и интересы не учитывает, то его уделом остается разрушение естественно складывающихся устойчивых отношений и связей и превращение их в императивно-регламентированные отношения, относительная стабильность которых может быть обеспечена только внешней принудительной силой государства.

Иными словами, закон в этом случае выполняет лишь принудительно-регламентирующую роль и лишен необходимых уп-

управленческих характеристик, поэтому не отвечает объективно складывающимся требованиям права. Последнее при этом часто не совпадает по объему и содержанию с законом и нередко регулирует поведение людей ему вопреки, основываясь на том объективно необходимом, актуальном и важном, без которого невозможно обеспечить жизнедеятельность общества.

В качестве наиболее яркого примера подобной печальной участи закона может послужить, в частности, украинское налоговое законодательство, вызывающее справедливую критику и нарекания. Как известно, действующее налоговое законодательство игнорируя интересы товаропроизводителей и фактические структурные и содержательные изменения, происходящие в украинской экономике, по существу, загнало эту экономику в тень. Выполняя принудительно-регламентирующую роль без учета реальных экономических процессов, оно способствовало созданию ситуации, при которой фактическое регулирование финансовых отношений между субъектами предпринимательства в значительной мере осуществляется не действующим законодательством, а "правом теневой экономики". Именно "право теневой экономики", порабощая действующее законодательство, становится основным регулятором экономических отношений, создавая невиданно благоприятные условия для коррупции чиновничьего аппарата. Причем чиновники в этом случае оказываются глубоко заинтересованными в исполнении требований "права теневой экономики", оставляя нереализованным ими же сформулированное законодательство. Объясняется это тем, что действующее налоговое законодательство является своеобразным средством для консервации процессов коррупции в государстве и, следовательно, представляет собой абсолютно необходимое условие для самосохранения и воспроизводства любого социального слоя, заинтересованного в этих процессах, — т.е. управленческого чиновничества.

О "доблестных" победах управленческих чиновников, успешно выигравших бой с иностранными инвесторами в интересах лоббируемого ими теневого капитала, мы уже писали ранее (4). Здесь

хотелось бы подчеркнуть только тот факт, что, вытеснив с украинского рынка иностранного конкурента, совокупный украинский чиновник обеспечил себе и своим клиентам суперприбыль, обрекая экономику страны на спровоцированное законодательством прогрессирующее загнивание.

Таким образом, в результате искажения в налоговом законодательстве объективных начал функционирования (жизнедеятельности) рыночной экономики развивающейся на новой основе экономические процессы не только не получили властно-нормативного государственного подкрепления, но, напротив, были поставлены вне закона, подверглись серьезному деструктивному воздействию со стороны различных государственно-властных структур.

В итоге это породило недоверие к государству и его нормативно-регламентационным актам как со стороны широкого круга людей, занятых в предпринимательстве и иных сферах производственно-практической деятельности, так и со стороны всего населения, уставшего от постоянной и ничем не оправданной "конкретизации" действующего налогового законодательства.

Из сказанного следует, что законодательное регулирование социальных процессов без учета объективно существующего единства социологического, нормативного и практического аспектов формирования и упорядочения общественных отношений не может быть эффективным и социально полезным. Оно должно осуществляться только тогда и таким образом, чтобы "схватить" назревшие общественные потребности и интересы, обеспечивать формирование адекватных моделей взаимосвязей и поведения людей, стремящихся к достижению определенных социально полезных общественных целей. В этом, как представляется, главный смысл и предназначение законов (как и иных юридических актов), которые должны соответствовать не только формально-юридическим требованиям, но и требованиям легитимности, то есть соответствия юридических норм сущности самого права, отражающего объективное начало общественной жизнедеятельности (5).

Для демонстрации полезного резонанса законодательного регулирования общественных отношений, ориентированного на конструирование новых моделей социальных взаимосвязей и поведения людей, небезынтересно обратиться к опыту юридического обеспечения кооперативного движения в СССР, хотя оно и не получило затем надлежащей государственной поддержки. С появлением Закона "О кооперации в СССР", принятого 26 мая 1988 года, на территории огромной страны в относительно короткий срок зародилась форма жизнедеятельности, самоутверждения, творческой самореализации и экономической независимости для миллионов граждан. Кооператив стал перспективой экономического возрождения народного хозяйства, основой для появления особого "третьего сословия" (помимо ранее существующих: слоя партийно-государственной номенклатуры и слоя трудящихся). В соответствии со ст. 3 указанного Закона люди, объединенные в кооперативы, в праве были заниматься любыми видами деятельности за исключением запрещенных действующим законодательством.

Кооперативы начали расти как грибы, давая возможность многим талантливым и трудолюбивым людям самим, в обход чиновничьей регламентации, строить свою экономическую и социальную основу жизни. Страна стала перестраиваться мирно-экономически на основе удовлетворения жизненно важных интересов огромных масс неноменклатурного населения страны.

Иными словами, этот Закон был наиболее адекватным выражением права, благодаря чему его нормы отразили, отрегулировали и защитили интересы абсолютного большинства населения. Страна вне механизма государственно-регламентационного принуждения, а только на основе совпадения интересов активных субъектов экономической деятельности, начала интегрироваться в единое экономическое пространство с устойчивыми хозяйственными связями. Именно поэтому мы полагаем вполне допустимым предположить, что издай законодатель своевременно в 1988-1989 годах блок "экономических" законов, объединяющих лю-

дей в единый процесс созидательной, производительной и самообеспечивающей деятельности, мы бы к 1990 году имели достаточно устойчивые и самопроизводящиеся правовые связи и отношения между многочисленными и разнообразными экономическими ячейками общества и в этом случае избежали бы распада и разрушения единого экономического пространства, существовавшего на территории бывшего СССР.

К сожалению, однако, эстафету Закона "О кооперации СССР" другие законы СССР подхватили только тогда, когда процесс распада сложившихся с 1917 года экономических и социальных отношений остановить было уже невозможно. Перспектива замены их правоотношениями, начавшими складываться после 26 мая 1988 года, была упущена. Поэтому появившиеся законы СССР: 6 марта 1990 года "О собственности в СССР", 4 июня 1990 года "О предприятиях в СССР", 10 декабря 1990 года "Основы законодательства об инвестиционной деятельности в СССР", 2 апреля 1991 года "Об общих началах предпринимательства граждан в СССР", 1 марта 1991 года "О валютном регулировании" и многие другие могли удовлетворить интересы людей только опосредованно, через интересы национально-республиканского законодателя, более или менее удачно "переписывающего" упомянутые законодательные акты.

В Украине такое "переписывание" не было успешным, поскольку главная идея Закона "О кооперации в СССР", сориентированная на формирование альтернативной экономики, не получила надлежащего развития. Новые законодательные акты Украины "О собственности" (6), "О предприятиях" (7), "О хозяйственных обществах" (8) и другие не смогли сформировать достаточно прочной нормативной основы для развития новых экономических отношений, в результате чего эти отношения практически не сложились. Украина по признанию представителей официальных властей оказалась в состоянии глубокого экономического кризиса и стагнации в силу того, что законодательство не-

смогло выполнить своей созидательной роли в налаживании экономических и хозяйственных отношений.

Таким образом, практика нормотворческой деятельности в Украине (как, впрочем, и в других странах СНГ) лишь раз подтвердила, что качество нормативного регулирования общественных отношений и его эффективность во многом зависят от того, насколько точно и объективно оно отражает наметившиеся тенденции в общественном развитии и в какой мере присущ ему прогнозный, перспективный характер.

В свою очередь, реализация прогнозного и перспективного свойства нормативного регулирования общественных отношений в значительной мере определяется эффективностью функционирования соответствующих государственно-властных структур, которые призваны организовать и целенаправить совместную деятельность сотен тысяч людей, занятых в различных сферах общественной жизни. Ведь юридические нормы, даже адекватно отражающие сложившуюся социально-экономическую ситуацию, представляют собой лишь идеальные модели будущих взаимосвязей и отношений людей. Реализация их фактического предназначения возможна только при условии практического использования конкретных юридических норм в тех целях, для которых они были изданы.

Такое использование нормативного материала с учетом целей и социальных ориентиров, которые имел в виду закон, должно осуществляться в процессе государственного управления, посредством которого обеспечивается “персонификация” требований юридических норм путем “перевода” их предписаний в конкретные правоотношения, в рамках которых реализуются субъективные права и обязанности участников конкретных социальных процессов (9). Именно в рамках государственного управления органически сочетаются нормотворческая и нормоисполнительная функции государственно-властных структур. Оно предполагает функционирование универсального организационно-правового механизма выявления, согласования и реализации назревших об-

щественных потребностей и интересов (10) на основе использования различных правовых средств, включая нормативные и индивидуальные акты управления, формирование субъективных прав и обязанностей участников социальных процессов, превращение их связей и отношений в конкретные правоотношения и т. п.

При этом нормативные акты управления используются прежде всего для формирования соответствующих государственно-властных структур (органов управления), определения их функций и компетенции; установления целей и “принципиальных начал” их функционирования, закрепления процессуальных форм и методов управленческой деятельности, а также для установления и обеспечения юридических гарантий осуществления прав и законных интересов различных субъектов, в том числе граждан в сфере государственного управления. При помощи нормативных актов формируются правила целенаправленного поведения субъектов и объектов управления в данной социальной ситуации, сориентированного на выявление и четкое фиксирование реально существующих зависимостей между необходимостью удовлетворения назревших общественных потребностей и интересов и возможностями их удовлетворения через целенаправленную деятельность органов управления.

Принимая тот или иной нормативный акт, субъект управления должен в обязательном порядке выявить объективно существующие общественные потребности, нуждающиеся в удовлетворении, и выявить реальный круг возможностей их удовлетворения, которые он может реализовать через свою сознательную, волевою и целенаправленную деятельность исходя из конкретной социальной ситуации и наличия в его распоряжении определенных социально-экономических, правовых и организационных средств (11). Иными словами, правовое (юридическое) регулирование, осуществляемое при помощи нормативных актов управления, будучи включенным в юридическую базу осуществления государственного управления, оказывается в фокусе нормативно-правового воздействия государственных органов на все виды

управленческих отношений, которые затрагивают важнейшие социальные явления и предпосылки, определяющие государственно-целесообразный режим организации развития управляемых социальных процессов. Причем целесообразность соответствующего режима правового регулирования этих процессов должна определяться исходя из необходимости наиболее полного (в данных социально-экономических условиях) удовлетворения государственных и общественных интересов в их сочетании с устойчивыми личными интересами граждан.

Не менее важную роль в осуществлении государственного управления и реализации общественных потребностей и интересов призваны играть такие индивидуальные акты управления, которые выполняют роль своеобразных юридических факторов, обеспечивающих трансформацию общих требований юридических норм, содержащихся в нормативных актах управления, в конкретные права и обязанности управленческих органов, должностных лиц, граждан, а также предприятий и организаций, функционирующих в сфере государственного управления (12). С помощью индивидуальных актов управления регулируется реальное поведение субъектов и объектов управления в сложившейся управленческой ситуации. Они выступают в качестве средства реализации административного распорядительства, выражающегося в односторонне-властных волевых действиях органов управления, их структурных подразделений и должностных лиц, которые совершаются в процессе выполнения управленческих функций и направлены на возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений. В силу этого индивидуальные акты управления непосредственно включаются в механизм государственного управления, выделяясь в нем в качестве специфической правовой формы управленческой деятельности, которая обеспечивает необходимую динамику развития управленческих отношений, с целью выявления и поиска путей удовлетворения назревших общественных потребностей и интересов.

Если издается нормативный акт управления, который пра-

вильно отражает назревшие общественные потребности и интересы, то возникает прочная юридическая основа для целенаправленного упорядочивающего воздействия субъектов управления на управляемые объекты, создаются условия для гармоничного взаимодействия различных правовых средств, используемых в процессе реализации управленческой функции. В то же время принятие несовершенного нормативного акта, в котором обнаруживается несогласованность с экономическими и иными социальными потребностями или имеются недостатки юридического оформления, обычно вызывает коллизии в правоприменительном процессе (13), ведет к нарушению законности, субъективных прав и интересов участников регулируемых общественных отношений.

Отсюда вытекает, что нормативные и индивидуальные акты управления в качестве важных инструментов организации управленческой деятельности должны использоваться в неразрывном единстве. В этом единстве коренятся гарантии их эффективного воздействия на ход и результаты различных социальных процессов. Кроме того, на их основе обеспечивается реальное исполнение обязанностей и реализация законных прав и интересов участников разнообразных общественных отношений, которые возникают в процессе осуществления управленческой деятельности. Иными словами, нормативные и индивидуальные акты управления как специфические инструменты государственно-правового воздействия на регулируемые общественные отношения позволяют органам управления не только рационально определять содержание, формы и функциональное назначение различных правовых и организационных средств управленческой деятельности, но и обеспечивать их эффективное использование для осуществления конкретных задач и функций государственного управления в процессе выявления и поиска средств удовлетворения общественных потребностей и интересов.

Разумеется, для реального осуществления этой важной задачи конкретным органом государственного управления, кроме издания нормативных и индивидуальных актов управления, необхо-

димо также осуществить огромную организационную работу среди адресатов соответствующих юридических предписаний. Ведь не все юридические нормы, содержащиеся в нормативных актах управления, хороши и не все индивидуальные предписания соответствующих государственных органов воспринимаются позитивно теми, кому они адресованы. Многие юридические предписания, особенно требующие от людей изменения привычного поведения, вызывают неприятие и сопротивление. Требуется подчас серьезная разъяснительная, воспитательная и организационная работа, а иногда силовое воздействие для того, чтобы на нормативные требования обратили внимание и подчинились им (14).

В связи с этим задача органов государственного управления состоит прежде всего в том, чтобы проанализировать и объективно оценить развитие общественных потребностей и интересов, найти адекватные средства, ресурсы и формы их реализации. Только в этом случае могут быть вовремя замечены новые факторы и условия общественной жизнедеятельности, учет которых абсолютно необходим для правильной оценки фактической результативности деятельности аппарата государственного управления с точки зрения эффективности обеспечения им назревших потребностей внешней управляемой социальной среды с ее экономическими, политическими, социальными и духовными сегментами.

Иными словами, правильное отражение назревших общественных потребностей и интересов в законодательных и иных нормативных актах, регулирующих общественные отношения в различных сферах общественной жизни, являются главным условием совпадения содержания и требований формально-юридических и правовых норм. Только такие совпадения способны обеспечить ориентацию органов государственного управления на объективно существующие потребности, интересы и проблемы общественного развития. В свою очередь, это может содействовать достижению надлежащего уровня и своевременности разрешения жизненно важных общественных проблем, что является главным критерием социальной эффективности государственного управления.

Литература

1. Нерсесянц В.С. Право и Закон. — М.: Наука, 1983. — С. 352 — 353.
2. См., в частности: Миколенко Я.Ф. Право и формы его проявления // Сов. государство и право. — 1965. — С. 50-53; Явич Л.С. Гносеологические вопросы общего учения о праве // Правоведение. — 1976. — № 1. — С. 21; Лукашева Е.В. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений // Сов. государство и право. — 1975. — № 4. — С. 29; Нерсесянц В.С. Указ. соч. — С.368.
3. См.: Блази Д.Р., Круз Д.Л. Новые собственники. Наемные работники — массовые собственники акционерных компаний. — М., 1995.
4. См.: Васильев А.С., Мучник А.Г. Иностранные инвестиции в зеркале украинской экономики // Юридический вестник. — 1996. — № 2. — С. 70-75.
5. См.: Атаманчук В.Г. Теория государственного управления. — М.: Юрид. лит. — 1997. — С. 205.
6. См.: Ведомости Верховного Совета Украинской ССР. — 1961. — № 20. — Ст. 249 с последующими изменениями и дополнениями, внесенными законами Украины и декретами Кабинета Министров. Последние изменения внесены Законом Украины от 28 февраля 1995 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1995. — № 13. — Ст. 85.
7. См.: Ведомости Верховного Совета Украинской ССР. — 1991 г. — № 24. — Ст. 272 с изменениями и дополнениями, внесенными законами Украины и декретами Кабинета Министров. Последние изменения внесены Законом Украины от 4 февраля 1998 г. № 72/98 — ВР // Урядовий кур'єр. — 1998. — 28 февраля.

8. См.: Ведомости Верховного Совета Украины. — 1991 № 49. — Ст. 682 с изменениями и дополнениями, внесенными декретами Кабинета Министров от 31 декабря 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1993 г. № 11. — Ст. 94 и Закон Украины от 23 декабря 1997 г. // Урядовий кур'єр. — 1998. — 22 января.
9. См.: Васильев А.С. Место и роль актов государственного управления в системе организационно-правовых средств управленческой деятельности // Актуальные проблемы государства и права. — Одесса, 1995. — Вып. 2. — С.23.
10. См.: Сиренко В.Ф. Проблема интереса в государственном управлении. — К.: Наук. думка. — 1980. — С.33.
11. См.: Васильев А.С. Указ. соч. — С. 21.
12. См.: Юсупов В.А. Теория административного права. — М.: Юрид. лит. — 1985. — С.52.
13. См.: Ястребов. В.А. Основные виды правовых актов, издаваемых органами советского государства // Труды ВНИИСЗ. — 1983. — № 26. — С.33.
14. См.: Атаманчук В.Г. Указ. соч. — С.207.