

В.А. Затонский, кандидат исторических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Поволжский институт (филиал)

*Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России), Саратов (Россия)*

Д.В. Кобызев, преподаватель кафедры тактики и общевойсковых дисциплин
четвертого авиационного факультета

Краснодарское высшее военное авиационное училище летчиков, Балашов (Россия)

Ключевые слова: правовая жизнь общества; государственная жизнь общества; качество государственной жизни; сильное государство; административная реформа.

Аннотация: В статье дается понятийно-сущностный анализ такой социальной реалии и научной категории, как «государственная жизнь общества». Будучи включенным в правовую жизнь, государство становится в той или иной степени правовым, легитимным, легальным, демократическим, то есть юридически оформленным, реальным. Вне правовой жизни оно превращается в оторванную от жизни общества формальность. Государственная жизнь не может быть сведена лишь к государству и его структурам. Это – комплексная категория, отражающая качественное состояние государственно-организованного общества, обладающее национально-духовной природой и спецификой, национально-культурной ориентированностью; явление конкретно-историческое. Государственная жизнь может быть представлена как своеобразная функциональная часть, обеспечивающая механизм социально-правовой жизни. В свою очередь, правовая жизнь призвана определенным образом оформлять государственную жизнь.

В качестве фактора, оказывающего наиболее действенное влияние на государственную жизнь современной России, рассматривается административная реформа. От того, насколько эффективно организована публичная администрация, сколь законопослушно и отлажено работают её институты, зависит качество государственной жизни. Иными словами, право как инструмент регулирования должно целенаправленно и последовательно приводить в соответствие со своими потребностями все стороны деятельности государственного аппарата, в особенности жизненно важную и наиболее активную его часть – исполнительную власть. Все элементы, этапы и всё принципиальное содержание проводимой в России административной реформы должны привести к укреплению правового государства либо к ещё большему установлению признаков правового государства в законодательстве, которое может появиться в результате спланированной административной реформы.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Общественные процессы характеризуются не только такими категориями, как социальная жизнь, экономическая, политическая, духовная и т. п. Одной из важнейших социальных реалий и научных категорий выступает также жизнь правовая. Государство в контексте данной реалии и категории проявляет себя, по крайней мере: во-первых, как субъект правовой жизни, во-вторых, как системное явление, организация, выстраивающая собственную правовую жизнь путем осуществления правовой политики, направленной на наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности.

Выходит, что правовая жизнь государства и его органов проявляется, в конечном счете, в обеспечении эффективного функционирования как самого государственного механизма, системы отечественной государственности в целом, так и всех других субъектов.

Будучи включенным в правовую жизнь, государство становится в той или иной степени правовым, легитимным, легальным, демократическим, т. е. юридически оформленным, реальным. Вне правовой жизни оно превращается в лишённую смысла абстракцию, оторванную от жизни общества формальность. Конкретно это означало бы остановку важнейших для функционирования всего комплекса общественных отношений процессов: властеобразования и властереализации, правообразования и правореализации.

Таким образом, естественным образом возникает идея о существовании такой социальной реалии и научной категории, как государственная жизнь.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых основывается автор; выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. Научно-теоретическую

основу исследования составили труды ученых-юристов, посвященные изучению правовой жизни как социальной реалии и научной категории [1–4], объекта правовой политики [5], а также философско-правовые и теоретико-правовые исследования, в той или иной мере затрагивающие вопросы, связанные с правовой жизнью общества в интересующем авторов данной статьи контексте [6–12]. Вместе с тем непосредственная проблема данной статьи – понятийно-сущностный анализ социальной реалии и категории «государственная жизнь общества» в соотношении с проблемой повышения ее качества посредством административной реформы – будучи поставленной в публикациях последних лет (в работах одного из авторов данной статьи [1, с. 367–393; 4, с. 217–254; 15, с. 109; 16, с. 109–110]), не получила основательного изучения.

Формирование целей статьи (постановка задания). Целью статьи является общетеоретический (понятийно-сущностный) анализ социальной реалии и категории «государственная жизнь общества» в соотношении с проблемой повышения ее качества посредством административной реформы.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. По нашему мнению, государственная жизнь общества – это важнейший, относительно самостоятельный срез правовой жизни, выражающийся преимущественно в соответствующих правовых актах, правообразующих и право-реализационных правоотношениях, в непосредственном управлении, характеризующий специфику и уровень государственной организации данного общества, отношение субъектов к государству, его органам и должностным лицам, а также степень обеспеченности их прав, свобод и законных интересов.

Термином «правообразование» обозначается «осуществляющийся под воздействием разнообразных факторов общественного развития, получающих преломле-

ние в юридически значимых социальных интересах и последующее отражение в правовых идеях, *двудеиный процесс спонтанного (общесоциального) и планомерно-рационального (правотворческого) формирования системы правовых норм*, обеспечивающих упорядоченность общественных отношений» [17, с. 13].

Спонтанное и планомерно-рациональное начала, которыми характеризуется государственная жизнь в целом и ее правообразовательная часть в частности, находятся в функциональной взаимосвязи, «которая обеспечивается действием механизмов восходящей и нисходящей легитимации (формализации и санкционирования спонтанного права – в первом случае и социализации позитивного права – во втором)» [17, с. 14].

Государство выступает участником правообразовательного процесса – «многоканального социально-правового взаимодействия», его организатором (в основном на правотворческой стадии). Данный процесс «должен быть организован таким образом, чтобы возможности для диалога, социально-политического и делового дискурса были максимально широкими» [17, с. 15].

Категория «правообразующие правоотношения» акцентирует внимание на проблеме участия общественных структур в таких правоотношениях, юридической ответственности основных субъектов правотворческой деятельности. Государственная жизнь в указанном смысле есть сфера, в которой оформляются реальные юридические связи между конкретными субъектами, в данном случае наделенными правом на правотворчество.

Следует согласиться с высказанной в юридической литературе позицией о том, что в современных условиях доминирующим способом создания права выступает правотворческий процесс, т. е. планомерно-рациональный способ правообразования, представляющий собой «систему организационно-процессуальных действий уполномоченных органов (главным образом законодательных) государства, направленных на установление, изменение или отмену норм права» [17, с. 151].

Правообразование (в том числе правотворчество), правореализация (главным образом правоприменение) – это функции разнообразных взаимоотношений, многочисленных видов деятельности государства, его органов, служащих, граждан и их коллективов в сфере создания, позитивно-правового оформления (легализации) созданных вариантов правового общения, а также последующей их реализации (применения) в правовой жизни.

Следовательно, государственная жизнь может быть представлена как своеобразная функциональная часть, обеспечительный механизм социально-правовой жизни. В свою очередь, правовая жизнь призвана определенным образом оформлять государственную жизнь [5, с. 50]. Это означает, что правовая жизнь содержит в себе механизм самовоспроизводства; в данном своем качестве правовая жизнь вполне может восприниматься как способ воспроизводства многих сфер жизни общества, включая воспроизводство собственно социальных и культурных условий жизни людей (ценностей, норм, идеалов, образцов поведения, организационных структур и т. д.) [17, с. 234].

Государственная жизнь охватывает собой весь комплекс согласованных между собой, взаимосвязанных, взаимозависимых правовых, государственных, общественно-политических, административных, социально-экономических, нравственно-этических и других (в той или иной мере связанных с функционированием государства) средств, посредством которых государство оказывает регулятивное, организующее, интегрирующее, стабилизирующее и активизирующее воздействие на социальные отношения, деятельность людей, а граждане получают возможность оказывать через институты гражданского общества направляющее, сдерживающее, организационное, а также ограничивающее влияние на государственную власть.

Государственная жизнь не может быть сведена лишь к государству и его структурам. Это – комплексная категория, отражающая качественное состояние государственно-организованного общества, обладающее национально-духовной природой и спецификой, национально-культурной ориентированностью, демонстрирующей накопленные данным народом духовные и иные социальные ценности; явление конкретно-историческое.

Государственная жизнь как социальная реалья есть именно совокупность, а не система элементов. Принципиально важно видеть в ней не только компоненты, обеспечивающие сбалансированность, равновесие всей системы, её эффективность, сохранность, укрепление, но и явления, препятствующие нормальному развитию государственной жизни, разрушающие её изнутри. В обобщенном виде государственная жизнь выступает как двудеиный процесс: с одной стороны, это закрепление, совершенствование позитивных элементов (явлений), а с другой – противодействие явлениям нетерпимым, вредным для жизнедеятельности общества и требующим либо удаления, либо минимизации.

Объективной потребностью для России является сильное государство, которое (во взаимодействии с личностью, институтами гражданского общества и остальными субъектами государственной жизни) выступает важнейшим фактором социального прогресса. Это предназначение государство может реализовать лишь в неразрывной взаимной связи с правом, которое выступает нормативной основой, сердцевинной государственной жизни, её связующим и цементирующим звеном.

Ключевой проблемой повышения качества российской государственной жизни, в конечном счёте, становится вопрос о том, в какой степени страна (общество) управляема, какова должна быть более справедливая, демократичная, эффективная модель управления ими.

Вся история человечества свидетельствует, что от данного вопроса зависит очень многое. В нашей стране политическая воля властвующего всегда была фактором, определяющим развитие, а в современных условиях она стала принципиально важной для оптимального состояния всей системы. Исследования показывают, что невозможно говорить об управляемости развитием общества каким-либо коллективным либо индивидуальным субъектом, не учитывая того качественного уровня (главным образом, интеллектуального и профессионального), на котором находятся эти субъекты. И, в первую очередь, следует актуализировать проблему выстраивания такой управляющей системы, которая имела бы в себе механизм обеспечения эффективности (социальный, правовой, политический).

Таким механизмом, как представляется, выступает процесс четко отлаженного взаимодействия личности, права и государства. Поэтому основным стратегическим направлением развития государственной жизни современной России должно стать, во-первых, формирование государственно-правового механизма, способного на деле обеспечивать одну из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации – положения о правах человека как высшей ценности, а во-вторых, – выстраивание системы действенного влияния граждан на государственную власть через структуры гражданского общества. Такой двудеиный алгоритм отечественной государственной жизни пока что находится в состоянии становления. Государство эффективно только тогда, когда имеет место взаимное воздействие общества и публичной власти друг на друга. Только при наличии данного условия можно рассчитывать на эффективную работу стержневого механизма государственной жизни – механизма взаимодействий в системе «сильное государство – дееспособное гражданское общество».

Становление сильного демократического государства является важнейшим направлением работы в области со-

циальной модернизации, первоочередными задачами которой являются:

- формирование оптимального механизма взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления как с конкретными гражданами, так и с населением соответствующей территории в целом;

- создание каналов взаимосвязи территорий и регионов в процессе решения территориальных и региональных задач;

- гарантированное обеспечение (охрана и защита) конституционных прав и свобод граждан, создание оптимальных условий для осуществления ими своих законных интересов;

- регулярное оповещение граждан о своей деятельности, вовлечение их в управление делами государства и общества по всем направлениям, а также создание каналов и механизмов общественного контроля.

Роль государства, его органов и должностных лиц в этом процессе нельзя недооценивать. Отсюда и огромное значение реформ в области исполнительной власти, той, которая в наибольшей мере связана с пространством правового взаимодействия гражданина и его ассоциаций с государственным механизмом управления делами общества, которая призвана обеспечить должный уровень организации взаимодействия всех составляющих современного социума.

Государственная жизнь современной России характеризуется значительным количеством неупорядоченных и недостаточно организованных сфер. Наибольшая часть этих отношений находится в области непосредственного влияния государственного управления и опосредуется им. В этой связи представляется важной задачей определение места и роли осуществляемой административной реформы, затрагивающей вопросы всего спектра правовых отношений, имеющей непосредственный выход на государственно-правовое бытие самых разных субъектов. Следует также определиться с вопросом о возможности обеспечения качества государственной жизни посредством административной реформы, предлагающей новые стандарты оптимальных взаимоотношений субъектов публичного управления и других субъектов.

Главное состоит в достижении стабильности системы управления, единства, силы и работоспособности государственной власти.

В условиях реформы публичного сектора Россия начинает осознавать своё специфическое положение и в настоящее время совершает глобальную корректировку ценностей правовой политики, меняет свой политический курс в государственном секторе. Сама жизнь заставляет власть говорить о сильном, эффективном государстве. О необходимости укрепления государства наиболее последовательно утверждается с 2000 г. в выступлениях Президента РФ. «Настал момент отделить партийные, местные и личные амбиции от жёсткой необходимости укрепить государственность и усилить власть», – заявил он в одном из первых обращений к народу [18]. Позиции о сильном государстве заняли ведущее место в последующих ежегодных Посланиях Президента Федеральному Собранию, других его выступлениях.

Цели административно-правовой политики предполагают масштабную реформу – модернизацию. Основное место должно быть отведено параметрам государственной власти, созданию более сбалансированной системы, решению вопроса об усилении государственной власти, повышении её эффективности, статуса в жизни всего нашего общества.

Выдвинутый жизнью тезис о сильном государстве неизбежно привёл к дискуссии о приемлемости и возможности адаптации подобных политико-правовых ориентиров в правовой доктрине. Нам близка точка зрения Ю.Н. Старилова, который считает, что сильное государство, применительно к нынешнему этапу развития го-

сударственной жизни, не может не быть правовым [13, с. 228]. Справедливо утверждение на этот счёт: «...свобода и демократия не только не противостоят твёрдому государственному порядку, но и непременно предполагают его наличие» [14, с. 622].

Бесспорно, именно эта очевидная конфигурация двух, казалось бы, взаимоисключающих понятий приводит к простому выводу: они могут быть совмещены в интегративном понятии, отражающем общий вектор нацеленности современных преобразований государственной жизни с акцентом и на право, и на силу (на правовую силу, или «силу права»). Выражаясь словами В.С. Соловьева, Россия должна отказаться от «права силы» и поверить в «силу права», чтобы иметь прочный успех во всех делах: и внешних, и внутренних [19, с. 24].

Построение оптимальной пирамиды приоритетов в выработке стратегических начал правовой политики вызывает необходимость признания концепции эффективной (активной и прагматичной) государственности. Положение России в складывающихся геополитических условиях заставляет рассматривать цели построения социального и правового государства в качестве сопутствующего политико-правовому ориентиру как эффективная государственность, неразрывных с ней.

О.В. Мартышин, идя дальше в рассуждении о конкуренции приоритетов, отмечает: «подлинно осознанный выбор заключается не в крайностях, не в принесении демократии в жертву управлению, или наоборот, а в сочетании того и другого, в разумном определении меры демократии и бюрократического управления и их соотношении» [20, с. 70].

От того, насколько эффективно организована публичная администрация, сколь законопослушно и отлажено работают её институты, зависит качество государственной жизни. Иными словами, право как инструмент регулирования должно целенаправленно и последовательно приводить в соответствие со своими потребностями все стороны деятельности государственного аппарата, в особенности, жизненно важную и наиболее активную его часть – исполнительную власть. Это направление деятельности в правовом отношении обеспечит такие эффекты, как равенство субъектов не только перед законом, но и в процессе живого публичного администрирования, легализация различных сторон государственного управления, вытеснение теневых (негативных) проявлений государственной жизни. Самое важное – это повышение уровня законности в организации и деятельности субъектов публичного управления, придание праву более высокого статуса по сравнению с административным ресурсом и иными формами выражения воли российской бюрократии.

В конечном счёте, все способы и средства исправления глубоких деформаций современного российского правосознания связаны с необходимостью повышения качества государственно-правовой жизни. При этом многое зависит от дееспособности структур гражданского общества, от активной жизненной позиции самой законопослушной личности, её противодействия силам зла. Р. Иеринг писал: «Каждый призван и обязан подвигать гидру произвола и беззакония, где только она осмеливается поднимать свою голову; каждый, пользующийся благами права, должен в свой черёд также поддерживать по мере своих сил могущество и авторитет закона; словом, каждый есть прирождённый борец за право в интересах общества» [21, с. 37].

Таким образом, самыми необходимыми условиями, открывающими перспективу преодоления деформаций правосознания, социального хаоса, на современном этапе становятся неразрывно взаимосвязанные задачи стимулирования свободы и укрепления законности. Поэтому выход в сложившейся ситуации один – крепить законность, мобилизуя на решение этой задачи и всю

правовую политику государства, и наращивая в процессе её решения дееспособность гражданского общества. Сосредоточение внимания на укреплении законности – залог успешного строительства в России как гражданского общества, так и правового государства.

Обустройство публичной власти на основе принципов правовой государственности позволит говорить о новом качестве государственной жизни. Ю.Н. Старилов в этой связи определяет линию взаимодействия административной реформы и концепции правового государства, исходя, прежде всего, из того, что «административная реформа (желали бы того или нет сами реформаторы), главным образом, должна иметь правовой аспект» [13, с. 235]. Среди прочих прямых целей реформы он называет «повышение правового качества административного нормотворчества» [13, с. 238], считая, что «именно стандарты современного правового государства должны быть положены в основу целеполагания при проведении в России административной реформы. Все элементы, этапы и всё принципиальное содержание административной реформы должны привести к укреплению правового государства, либо к ещё большему установлению признака правового государства в законодательстве, которое может появиться в результате спланированной административной реформы» [13, с. 228].

Преобразования, имеющие характер средства повышения качества именно государственной жизни, в свою очередь, вызовут изменения политического, экономического, культурного порядка и повышение качества жизни в общесоциальном смысле. Правовая и административная реформы есть неразрывное целое и наиболее очевидный шаг в направлении повышения качества государственной жизни.

В то же время, нельзя отрицать и другие, не столь радикальные способы повышения качества государственной жизни. Во-первых, имеется в виду естественный процесс совершенствования правового регулирования, например кодификация правового материала, отмена устаревших положений. Во-вторых, образование новых правовых институтов, отражающих современные потребности общественного развития. В-третьих, субъекты правовых отношений самоорганизуются, вне всякой реформы и заданий сверху. Современный процесс развития государственности в целом характеризуется более высокой степенью влияния правовых средств. Это мы наблюдаем в сфере межгосударственной интеграции, в процессе роста правового массива и возрастания частоты использования именно правового инструментария. Можно сказать, что качество государственной жизни становится индикатором развития государственности, мерилем качества правовой жизни в целом, её ценностным аспектом.

Административная реформа потому является средством повышения качества правовой жизни, что она направлена на развитие права вообще. Появление новых институтов (государственная услуга, аутсорсинг, антикоррупционные меры и т. п.), новых стандартов в области административного нормотворчества призвано усовершенствовать развитие системы российского законодательства, способствовать его системной перестройке. В этом смысле она представляет собой исключительно важное средство правового прогресса, одновременно решая проблемы продвижения правовой реформы по пути формирования правовой государственности в качестве одного из доминирующих факторов нового облика российской правовой системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Саратовская гос. академия права, 2005. 528 с.

2. Актуальные проблемы российской правовой жизни: материалы круглого стола / под ред. А.В. Малько. Самара: Самарский филиал Московского городского педагогического ун-та, 2006. 316 с.
3. Правовая жизнь общества: проблемы теории и практики / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2016. 447 с.
4. Правовая жизнь современного российского общества: уровни, срезы, сегменты / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. 354 с.
5. Малько А.В. Теория правовой политики. М.: Юрлитинформ, 2012. 328 с.
6. Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т, 1998. 216 с.
7. Михайловский И.В. Очерки философии права. Т. 1. Томск: В.М. Посохин, 1914. 632 с.
8. Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ, 1993. 235 с.
9. Кульчар К. Основы социологии права. М.: Прогресс, 1981. 256 с.
10. Гурвич Г.Д. Философия и социология права: избранные сочинения. СПб.: С.-Петербург. гос. ун-т, 2004. 845 с.
11. Венгеров А.Б. Теория государства и права. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.
12. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982. 287 с.
13. Старилов Ю.Н. Административная реформа: к перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» // Правовая наука и реформа юридического образования. Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение: сборник научных трудов. Вып. 16. Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2004. С. 225–261.
14. Административные реформы в России: история и современность / под общ. ред. Р.Н. Байгузина. М.: РОССПЭН, 2006. 644 с.
15. Затонский В.А. Государство как субъект правовой жизни общества: вопросы эффективности: выступление на всероссийском научно-практическом «круглом столе» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» на тему «Политическая и правовая жизнь в современной России: федеральный и региональный уровни // Государство и право. 2017. № 5. С. 107–113.
16. Затонский В.А. Государство – особенный, уникальный субъект правовой жизни общества: выступление на Всероссийской научной конференции в форме «круглого стола» журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Актуальные проблемы правопедания» на тему «Правовая жизнь общества и средства ее упорядочения» // Государство и право. 2017. № 9. С. 105–112.
17. Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. 400 с.
18. Путин В.В. Власть должна быть работающей // Российская газета. 2000. 19 мая.
19. Соловьёв В.С. Оправдание добра. Нравственная философия // Собрание сочинений. Т. 2. М.: Мысль, 1988. 892 с.
20. Мартышин О.В. Последние изменения политической системы Российской Федерации в контексте теории государства и права // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: материалы IV международной научно-теоретической конференции. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2004. С. 70–74.
21. Иеринг Р. Борьба за право: перевод с 13-го немецкого издания. М.: Феникс, 1991. 64 с.

GOVERNMENTAL LIVING OF THE SOCIETY AND ISSUE OF PROVIDING ITS QUALITY

© 2017

V.A. Zatonskiy, candidate of history sciences,
associate professor of the chair of state and legal disciplines
Volga Region Institute (the brunch) All-Russian State Juridical University
(RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice
of the Russian Federation), Saratov (Russia)

D.V. Kobyzov, Tutor of the Tactics and Common Military Subjects Department
of the 4th Air Force Faculty
Krasnodar Higher Military Pilots Air Force Academy, Balashov (Russia)

Keywords: legal life of society; governmental living of the society; quality of governmental life; powerful state; administrative reform.

Abstract: The authors of the article give conceptual and essential analysis of social reality and scientific category which is “governmental living of the society”. Being included in the legal life, the state becomes in varying degrees, legal, legitimate, legal, democratic, that is, legally, real. Outside the legal life, it becomes divorced from society a formality. Public life cannot be reduced only to the state and its structures. This is a comprehensive category, reflecting the quality status of the state-organized society, with its national-spiritual nature and specifics of the national-cultural orientation; the phenomenon of the specific historical. Public life can be presented as a functional part of a security mechanism of socio-legal life. In turn, the legal life is designed a certain way to get the state life.

As the factor having the most effective influence on the public life of modern Russia is considered administrative reform. How efficiently organized public administration, as law-abiding and efficient working of its institutions depends on the quality of public life. In other words, law as a tool of regulation has deliberately and consistently aligns with their needs all aspects of the state apparatus, especially the vital and the most active part of the Executive branch. All items, stages and all the important content is held in Russia administrative reform should lead to the strengthening of the legal state, or to further establish attributes of a legal state in the law that may occur as a result of planned administrative reforms.