

нефтегазоносность), добычи, транспортировки, переработки и т. д. до реализации нефти, газа как сырья либо как продуктов первичной (либо вторичной) их переработки. Именно так должны будут выглядеть подотрасли особенной части: правовое регулирование отношений по геологоразведке на нефть и газ; правовое регулирование отношений, связанных с обустройством месторождений, на нефть и газ; правовой режим газо(нефте)проводного транспорта и т. д.

В свою очередь, общую часть отрасли будут составлять подотрасли (институты), представляющие собой совокупность норм, распространяющихся на всю (или в значительной мере) особенную часть отрасли. Это отношения в сфере инвестиций (где важное место будет занимать законодательство о соглашениях о разделе продукции); о взаимодействии хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса с органами местного самоуправления, с аборигенным населением; по налогообложению; по землеотводу; экологического характера; регулирующие выдачу лицензий на отдельные виды деятельности и т. д.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Независимая газета. 2000. 17 ноября.
2. Шафраник Ю. К., Крюков В. А. Западно-Сибирский феномен. М., 2000.
3. Конторович А. Э., Добрецов Н. Л., Лаверов Н. П. и др. Энергетическая стратегия России в XXI веке // Вестник Российской Академии наук. 2000. Т. 69. № 9.
4. Труд. 2000. 16 июня.
5. Труд. 2000. 24 июля.
6. Цыбульский В. Р. Устойчивое развитие. Методология ООН // Налоги. Инвестиции. Капитал: Тюмень, 2000. № 3-4. С. 123-130.

**Виктор Данилович ПЛЕСОВСКИХ** –  
доцент кафедры административного  
и финансового права Института  
государства и права,  
кандидат юридических наук

УДК 340. 115; 35. 077. 3

### **ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ. НОВЫЕ ПОДХОДЫ В МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ**

*АННОТАЦИЯ.* В статье рассматриваются актуальные возможности использования синергетического, кибернетического подходов и мониторинга в исследовании административно-правовых проблем порядка управления.

*The author considers several topical opportunities of synergetic and cybernetic approaches and monitoring method in the research of Civil Procedure problems concerning administration rules (order).*

Рост и масштабность возникших перед человечеством проблем в предверии нового тысячелетия требуют адекватных изменений в деятельности государственных институтов, призванных решать общественно значимые, публичные дела на базе таких основополагающих принципов, как рыночная экономика, демократически организуемая и эффективно действующая власть, обеспечивающая законность и безопасность личности, социальных групп и слоев населения и общества в целом. Механизм государственной власти, рассматриваемый в качестве упорядоченной



сбалансированной системы средств, форм и методов решения общественно значимых задач, имеющий внутреннюю и внешнюю стороны своего существования, включает в себя определенные социальные структуры, их функционирование, систему общественных отношений, поведение конкретных людей, вовлеченных в их деятельность.

Любая предметная позитивная человеческая деятельность, в том числе и управленческая, должна осуществляться в соответствии с правом. Государственная управленческая деятельность обретает свое реальное обрамление посредством категории «установленный порядок управления».

Основополагающим моментом корректного в научном отношении исследования сложной политико-правовой и организационно-правовой указанной категории является формулирование принципиальной методологической ориентации на объект изучения, его структуру, механизм функционирования, а также необходимые для этого исследовательские процедуры и средства. Порядок управления является целостной системой, что предполагает использование адекватных средств его исследования, образующих определенный категориальный аппарат. Государственная управленческая деятельность многообразна по своему содержанию, формам, методам реализации, институтам ее конструирования. В силу этого ее научное целостное представление как явление правовой действительности возможно на основе научной методологии государства и права и фундаментальных научных понятий, обладающих философско-методологическим содержанием и в силу этого способных отразить все многообразие не только собственно объекта изучения как целостного явления, но и всех образующих ее элементов [1]. Использование философской методологии применительно к исследованию порядка управления предполагает рассматривать данную категорию как конкретно-историческое, преходящее явление, неразрывно связанное с экономическим, духовным, идеологическим, правовым потенциалом общества и государства, оценивать с определенных мировоззренческих позиций формы, методы и результаты государственной управленческой деятельности, ее цели и задачи; подходить конструктивно-критически к имеющимся знаниям о возможностях, закономерностях и пределах ее правового опосредования.

Формирующаяся административно-правовая теория порядка управления, являющаяся частной правовой теорией в рамках науки административного права и составной частью теории государственного управления, призвана в рамках публичного управления очертить, во-первых, контуры правовой притягательности (привлекательности, привязанности), во-вторых, управленческой зависимости (политико-компетенционной, линейной, функциональной) и, в-третьих, правовой ответственности субъектов внутри- между- и внесистемных отношений. Пристальное внимание уделяется также проблемам «правовой связанности» действий властных субъектов и свободе выбора вариантов их поведения, т. е. административному усмотрению.

Научное решение указанных проблем предполагает использование не только философской методологии, но и таких общенаучных принципов и форм исследований, как кибернетический и синергетический подходы и мониторинг применительно к административно-правовой проблематике порядка управления. Кибернетический подход как метод научного познания обладает рядом особенностей. Они проявляются как в присущих ему частнонаучных подходах — системно-структурном, функциональном и алгоритмическом, так и в специфических принципах и в средствах его реализации: формализации, количественных определенностей, использовании математического аппарата и средств вычислительной техники, математическом и кибернетическом моделировании [2]. В рамках данного подхода находятся основные классы, виды и подвиды, уровни, формы, объекты, субъекты, структуры, функции управления. Исследуются закономерности развития управляющих и управляемых систем, сущностные стороны самого процесса управления: обеспечение единства

управляющей системы и оптимального распределения функций, баланса прав, обязанностей и ответственности на всех уровнях системы управления; необходимое многообразие; выяснение зависимости между целями и функциями управления и его организационными структурами; соблюдение коррелятивных связей субъекта и объекта.

Кибернетические закономерности в основном отражают одну сторону процессов — управление из единого центра по заранее заданным параметрам. В практике же правового регулирования на кибернетические закономерности все время накладываются и другие, в ряде случаев искажающие малопредсказуемым либо вообще непредсказуемым образом заранее заданные социально-правовые параметры хозяйственной или политической жизни. Возникают потребности в использовании новых подходов.

В последние годы в сфере научного познания происходят крупные изменения, обусловленные формированием синергетического мировосприятия. Синергетика, как наука о самопроизвольных, самоорганизующихся случайных процессах, зародилась в сфере естествознания. Но она постепенно и все более уверенно прокладывает дорогу и в методологию общественных наук. Все чаще и чаще в философских, политологических, юридических и других обществоведческих и гуманитарных работах появляются такие специфические понятия, составляющие ядро понятийного аппарата синергетики, как неравновесность, нестабильность, фазовые переходы, малые воздействия и другие [3]. Синергетика изучает структуры самой различной природы, состоящие из многих подсистем, исследует, каким образом их взаимодействие приводит к возникновению пространственных, временных, социальных и иных структур в макроскопическом масштабе, т. е. когда макроскопические структуры образуются в результате самоорганизации [4]. Многие синергетические идеи находят свое подтверждение в реалиях государственной и общественной действительности. Синергетика раскрывает принципы сборки сложного эволюционного целого из частей, построения сложных развивающихся структур из простых; причем объединение структур не сводится к их простому сложению, оно качественно иное. Так, общество, как сложная социальная система, состоит из граждан, объединенных в такие структурные единицы, как семья, род, племя, группы, слои, классы, государство и др., каждая из которых обладает своими специфическими качественными особенностями. Правовая система включает такие категории, как правовые нормы, принципы, доктрины, концепции, правовые обычаи, традиции и еще многое другое. Каждая из них, в свою очередь, представляет собой также весьма сложное образование. Порядок управления в обществе, как интегративное понятие, складывается из порядка государственного управления (в широком и узком смысле слова), порядка самоуправления (в рамках производственных, территориальных и иных общностей), порядка семейного управления и т. д. Каждое звено, в свою очередь, состоит из «более простых» компонентов. Порядок государственного управления, к примеру, охватывает порядок правотворческой, судебной, контрольно-надзорной, исполнительно-распорядительной и другой деятельности.

Синергетика утверждает, что для сложных систем, как правило, существует несколько альтернативных путей развития (появление веера возможностей и их отбор). Применительно к типологии государств, например, возможно различать западные и восточные типы их, существенно различающиеся в контексте исторического развития. В границах одной исторической эпохи существуют государства с различными политическими режимами, различными правовыми системами [5]. Синергетика дает знание о том, как надлежащим образом оперировать со сложными системами и как эффективно управлять ими. Оказывается, главное — не сила, а правильная топологическая конфигурация, архитектура воздействия на сложную систему (среду). Малые, но правильно организованные — резонансные — воздействия на сложные системы бывают чрезвычайно эффективны. Приведенные научные положения, что весьма уди-



вительно, соответствуют известному библейскому постулату: «не в силе бог, а в правде». Определенные классы нелинейных открытых систем, утверждает синергетика, демонстрируют такое важное качество, как пороговость чувствительности: все, что его ниже, уменьшается, забывается, не оставляет никаких следов в природе, науке и культуре; все то, что выше, наоборот, многократно возрастает. Становится очевидным, что сложно организованным системам нельзя навязывать пути их развития. Скорее, необходимо уяснить, как выводить на эти пути. В наиболее общем виде важно понять законы совместной жизни природы и человечества, их коэволюцию. Проблема управляемого развития, таким образом, приобретает, во-многом, форму проблемы самоуправляемого развития.

В научной деятельности при исследовании правовых вопросов важное значение имеют два методологических положения синергетики о том, что следует всегда учитывать уровни (иерархию) объектов управления — микро, мезо, макро, соблюдать это при анализе взаимодействия объектов [6] и сводить значительное число переменных к одной — к параметру порядка. Во многих областях жизни мы зачастую только тем и заняты, что ищем параметр порядка и стремимся закрепить его в правовой форме, будь то производственная дисциплина, воинская дисциплина, общественный порядок или порядок управления.

Поиск параметров порядка, реализация принципа подчинения — важная задача для многих звеньев управления. Неверное их определение (например, количество составленных протоколов инспекторами ГИБДД, количество принятых больных врачом и т. п.) ведет к неустойчивости определенных социальных структур, к переходам типа «порядок–беспорядок». Практика показывает, что неустойчивости оказываются выгодными некоторым социальным группам, находящимся у власти, и поддерживаются ими. И наоборот, правильное определение и правовое закрепление параметров порядка является важным средством положительной «самоорганизации», «саморегулирование» системы — основа для перехода от неустойчивости к устойчивости, от «беспорядка к порядку» на макроуровне.

Социальный порядок есть определенное состояние равновесия в ходе процессов общественной жизни. Как и всякое равновесие, оно изменчиво и неустойчиво. Однако существуют четкие границы его устойчивости, которые должны быть сохранены, дабы общественная жизнь могла идти таким образом, чтобы обеспечить удовлетворение личных и общественных потребностей. Если этот оптимум неустойчивости окажется непревзойденным, то появится комплекс явлений социальной дезорганизации [7]. Закономерность урегулированности и порядка не существует вне механизма своего действия, тех взаимодействий, результатом которых и является урегулированность и порядок как существенная связь, закономерность [8]. Механизм использования закономерности урегулированности и порядка (управленческий аспект), следовательно, включает в себя три элемента: познание объективных условий и требований этой закономерности; приведение деятельности людей в соответствие с ними; деятельность, соответствующая закономерности [9].

Синергетика утверждает, что существует три основных пути «самоорганизации» систем: можно изменить общее воздействие на систему окружающей среды (описываемая управляющими параметрами); «самоорганизацию» может вызвать и одно лишь увеличение «числа переменных» — новый тип поведения систем может возникнуть на макроскопическом уровне, если даже перемешать эти «переменные»; наконец, причиной «самоорганизации» может стать внезапное изменение управляющих параметров, происходящее в то время, когда система переходит в новое состояние при новых условиях (например, ослабевают структурные связи) [10]. Процессы «самоорганизации» будут происходить всегда, пока действуют вышеуказанные группы факторов.

Утверждения синергетики о том, что сложно организованным системам нельзя навязывать пути их развития, что сама идея насильственно (т. е. вопреки заложен-



ным в них объективным закономерностям) управлять такими системами может быть тормозом на пути их развития, побуждают нас рассматривать государственное управление не как властное воздействие субъекта на объект, а как взаимодействие субъекта и объекта в социальных системах. Отношения взаимодействия (обменные отношения) обладают антиэнтропийным эффектом, в то время как отношения властного воздействия (неравноценные отношения) усиливают разрушительные тенденции. Государство может требовать от граждан соблюдения своих предписаний и ожидать их повсеместного исполнения только в том случае, если оно само выполняет свое предназначение как субъект управления, обеспечивающий жизнеспособность системы (стабильное существование, гарантированную работу, достойный уровень оплаты труда и т. п.). Административная ответственность как наиболее массовый, гибкий и оперативный инструмент воздействия государства воспринимается гражданами в качестве некоего знака, символа того, как на самом деле относится к ним государство. Увеличение числа административных правонарушений, расширение сферы административного принуждения есть свидетельство «воздаяния» граждан за то, что государство не в полной мере выполняет свою социальную роль [11].

Потребности управленческих структур в отслеживании происходящих в обществе перемен обусловили появление мониторинга (от лат. «monitor» — тот, кто напоминает, принуждает, надзирает). Этот термин в зарубежной литературе характеризуется тремя значениями: систематическое слежение за развитием чего-либо с помощью сбора информации; непосредственное наблюдение или охрана чего-нибудь; руководство, управление. При этом о мониторинге говорят при исследовании лишь известных явлений, при изучении же новых явлений речь идет об анализе. Правовой мониторинг представляет собой государственную систему непрерывного наблюдения и систематического анализа основных показателей социально значимых процессов общественного развития в интересах предупреждения негативных тенденций последствий принимаемых решений и выработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этих сферах.

Нормотворчеством в стране занимаются различные структуры: на федеральном уровне — Федеральное Собрание, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти; на уровне субъектов федерации — органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, иные субъекты государственной управленческой деятельности; на местном уровне — муниципальные образования. Работать согласованно, в едином правовом пространстве государственные и муниципальные структуры могут лишь при четком разграничении сфер ведения, предметов ведения и полномочий на всех уровнях. Подлинный федерализм предполагает взаимное согласие интересов федерального центра и регионов, диктуемых факторами как внутреннего, так и внешнего характера. Одним из главных инструментов решения этих задач выступает нормативно-правовое регулирование и правоохрана управленческих отношений на местном, региональном и федеральном уровнях. Создание на федеральном и региональных уровнях реестров нормативно-правовых актов — шаг в нужном направлении. Однако понимать под правовым мониторингом лишь элементарные реестры текущего или нового законодательства вряд ли достаточно. Как справедливо пишет М. И. Клеандров, «нам нужен организационно-правовой механизм, способный по объективным признакам и параметрам отслеживать пробельности в правовом регулировании соответствующих сфер общественных отношений и градуировать объективную потребность в заполнении этих лакун, а также определять, чем эти лакуны заполнять: законами, подзаконными актами или, быть может, ведомственным регулированием; фиксировать снижение эффективности или изменение регулирующего вектора действующих законодательных актов или отдельных норм и т. д. Без такого правового мониторинга планирование законопроектной работы определяется лоб-

бистскими интересами или иными субъективными факторами, или вообще интуицией, в лучшем случае — с учетом бланкетных норм в уже принятых законах, а значит, по-прежнему львиная часть принимаемых законов будет представлять собой внесение изменений в действующие законы. Сам же этот правовой мониторинг окажется более эффективным, если он будет ориентирован не столько на стадию планирования законопроектной работы, сколько на стадию предплановую, где осуществляется (должна вестись) прогнозно-законопроектная деятельность» [12].

Теория административного права является достаточно разработанной научной дисциплиной. Проводятся многочисленные эмпирические исследования, фундаментальная часть административно-правовой науки весьма тесно увязана с прикладной ее частью. Иными словами, имеются объективные предпосылки для внедрения мониторинговых исследований в указанную отрасль знаний. Представители юриспруденции все отчетливее ощущают потребности в систематическом отслеживании происходящих в условиях коренных общественных перемен изменений в жизни и сознании людей и адекватных изменений в правовой действительности. В качестве основных функций юридического мониторинга вообще и административно-правового в частности можно назвать следующие: информационную, практическую, политическую, прогностическую, управленческую. При проведении административно-правового мониторинга задействуются все три его ступени: локальная (местная), региональная, федеральная (глобальная). При этом используется богатый арсенал методов и направлений исследований: опросы экспертов, практических работников правоохранительных органов, студентов юридических вузов, правонарушителей, наблюдения, анализ статистической информации, контент-анализ средств массовой информации, моделирование и другой инструментарий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Числов А. И. Правоохранительная деятельность: сущность и реализация: Монография. СПб.: 1999. С. 18.
2. Полевой Н. С. Криминалистическая кибернетика. М., 1982. С. 90-95.
3. Венгеров А. Б. Синергетика и политика // *Общественные науки и современность*. 1993. № 4. С. 55-69.
4. Хакен Г. Синергетика (иерархии неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах) М., 1985; Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М., 1986.
5. Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 247-255.
6. Венгеров А. Б. Синергетика, юридическая наука, право // *Сов. гос. и право*. 1986. № 10. С. 39.
7. Шепаньский Я. Элементарные понятия социологии. М., 1963. С. 112.
8. Плетников Ю. К. Проблемы диалектики объективного и субъективного в общественной жизни // *Материалистическая диалектика — методология естественных, общественных и технических наук*. М., 1993. С. 239.
9. Герасимов А. П. Закономерности управления правоохранительной деятельностью социалистического государства: методологические основы анализа и использования (по материалам органов внутренних дел): Дис. ... д-ра юрид. наук. М. 1989. С. 13.
10. Венгеров А. Б. Указ. соч. С. 43.
11. Административная ответственность и проблемы // *Государство и право*. 2000. № 10. С. 21.
12. Клеандров М. И. Современные проблемы законодательства и роль академического сектора правовой науки // *Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы: Тезисы выступлений участников межрегиональной научно-практической конференции 19-20 марта 1999 года / Под ред. И. П. Марова, В. А. Юдашкина. Тюмень, 1999. С. 132.*