

мую с помощью налога, а не в результате административной и полицейской распорядительности, невозможно эффективное использование собственности, невозможно создание цивилизованного рынка, той самой «невидимой руки», о которой писал Адам Смит еще в 1776 г. в своей работе «Исследование о природе и богатстве народов» [2]. Эта «невидимая рука» заставляет незнакомых людей, руководствующихся только здоровым эгоизмом, функционировать в интересах общества в целом. При этом у бюрократии исчезает соблазн допускать беспорядок в учете и обороте собственности — в противном случае она лишается налоговой базы. Гражданам России будет безразлично, кто собственник, — налоговая система заставит любого собственника работать на общество.

ЛИТЕРАТУРА

1. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 159, 252.
2. Новиков А. Н. Экономический манифест Адама Смита. Краснодар: Издательство ПРОЕКТ, 1992. С. 121.
3. Ровинский К. Податная инспекция в России. СПб., 1910.
4. Россия: Энциклопедический словарь. Л.: Лениздат, 1991. С. 199.

Виктор Данилович ПЛЕСОВСКИХ —
доцент кафедры административного
и финансового права
факультета государственного
кандидат юридических наук

УДК 340.115; 35.077.3

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ПОРЯДКА УПРАВЛЕНИЯ

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

In the article topical opportunities of synergetic and cybernetic approach and monitoring method are applied to the research of Civil Procedure problems concerning administration rules (orders).

Всякое общество, заинтересованное в самосохранении и обеспечении своей жизнедеятельности, должно организовывать, упорядочивать и регулировать поведение людей, их объединений, социальных институтов, поддерживать общественный порядок и безопасность, т. е. решать публичные дела. Одним из способов такого решения является управление.

Управление как функция, присущая человеческому обществу на любой исторической ступени его развития, обеспечивающая сохранение его структуры, качественной специфики, поддержание его деятельности, совершенствования и развития, исследуется различными общественными науками в рамках предмета каждой из них. В сфере внимания находятся: основные подклассы, виды, уровни, формы, объекты и субъекты, структура, функции управления. Исследуются также 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; участие граждан в управлении государственными и общественными делами; необходимое многообразие; выяснение зависимости между целями и функциями управления и его организационными структурами; соблюдение коррелятивных связей субъекта и объекта [1]. Подобные исследования проводятся в рамках системного и кибернетического подходов.

Системный подход включает как расчленение исследуемой системы на подсистемы и анализ каждой из них с точки зрения деятельности в целом, так и рассмотрение системы в качестве одной из единиц какой-либо системы более высокого уровня [2]. Применительно к государственному управлению чаще всего говорят о принципе многоуровневости рассмотрения.

Кибернетический подход как метод научного познания обладает рядом особенностей, проявляющихся как в присущих ему частнонаучных подходах (системно-структурном, функциональном, алгоритмическом), так и в специфических принципах (формализации, количественных определенностей и др.) и средствах (математическом и кибернетическом моделировании) его реализации. Кибернетика занимается разработкой алгоритмов и методов, позволяющих управлять системой для того, чтобы та функционировала заранее заданным образом. Кибернетические закономерности в основном отражают одну сторону процессов — управление из единого центра по заранее заданным параметрам. В реальной же действительности на кибернетические закономерности постоянно накладываются и другие, в ряде случаев искажающие непредсказуемым или малопредсказуемым образом, заранее заданные социально-правовые параметры хозяйственной или политической жизни. Возникают потребности в использовании новых подходов. Одним из таковых выступает комплексный подход, позволяющий учитывать достижения кибернетики, социологии, политологии, психологии и других наук, исследовать проблемы управления в структурном, функциональном и иных аспектах.

Теория управления является достаточно разработанной областью знаний, характеризующейся многочисленными эмпирическими исследованиями; фундаментальная же часть административно-правовой науки весьма тесно увязана с прикладной ее частью. Развитие местного самоуправления, укрепление федеративных начал в организации государственной власти — эти и другие факторы создают предпосылки для внедрения мониторинговых исследований в области административно-правовой науки. В настоящее время представители юриспруденции все отчетливее ощущают потребности в систематическом отслеживании происходящих коренных изменений в жизни и сознании людей и адекватных им изменений в правовой действительности.

Мониторинг как «систему сбора, обработки, анализа и прогнозирования состояния и тенденций развития изучаемого объекта» [3] характеризуют следующие признаки: системность, оперативный способ отслеживания информации, ориентация на выявление тенденций и закономерностей изучаемого объекта, нацеленность на будущее благодаря разработке прогноза, стабильная система применяемых индикаторов. Мониторинговый подход позволяет отслеживать состояние порядка управления на местном, региональном и федеральном уровнях в условиях изменяющейся социально-экономической и политической ситуации. При этом используется богатый арсенал методов и направлений исследований: опросы экспертов, работников

правоохранительных органов, правонарушителей, анализ статистической информации, наблюдения, контент-анализ средств массовой информации, моделирование и другой научный инструментарий.

Социальное управление, государственное управление, муниципальное управление — в этих категориях, изучаемых в рамках вышеперечисленных подходов, в роли подлежащего выступает «управление» в неразрывном единстве его формы и содержания, а в роли предиката — «социальное», «государственное», «муниципальное».

Управление как волевое, властное воздействие субъекта на объект, имеющее конечной целью поддержание устойчивого порядка и качественной специфики управляемой системы, само, с точки зрения его технологии, представляет совокупность множественных взаимосвязей и взаимозависимостей различного рода и свойств, нуждающихся в определенной упорядоченности, порядке. Право определяет не только возможное или должное поведение участников этих процессов, но и структуру моделей такого устойчивого взаимодействия его участников. Всякое управление имеет пределы, свои рамки, как и юридические средства — собственное поле применения и смежные поля, где они опосредуют использование других средств (экономических, политических, идеологических, технических, организационных). Нахождение меры их правового отражения — дело весьма непростое и решается в рамках отраслевых юридических наук по-разному.

Публичная властная деятельность государственных и муниципальных структур, опосредованная правовыми нормами, обретает новое, правовое качество — установленный порядок управления. В данной категории подлежащим выступает «порядок», а предикатом — «управление». Порядок управления можно трактовать по-разному. В одном случае его следует рассматривать как результат регулярности, повторяемости, законосообразности и сохраняемости способа связи элементов и структур социальной действительности при решении единых задач и достижении единых целей, четкой и ясной организации властной деятельности. В другом случае порядок управления является одной из сторон бюрократической специализации управленческого труда, показателем состояния государственной системы, ее отдельных элементов и готовности решать стоящие перед обществом задачи. В рамках науки административного права установленный порядок управления исследуется в качестве правовой категории как объект правового регулирования, управленческого воздействия и правоохраны.

Формирующаяся административно-правовая теория порядка управления относится к числу правовых теорий, и, следовательно, она оперирует как общими, так и частными понятиями юриспруденции, описывающими различные стороны порядка управления как правовой категории. Важнейшей задачей данной теории является разработка наиболее полной и непротиворечивой ее теоретической модели, включающей функции, структуру, понятийный аппарат. В числе основных функций административно-правовой теории порядка управления можно назвать: гуманистическую, социально-аксиологическую, объяснительную, культурно-воспитательную, информационную, координирующую, синтезирующую, оценочную. По мере увеличения научных знаний данная теория, как представляется, должна обрести следующие очертания: методологические основания, понятийный аппарат, концептуальную, классификационную и прикладную части.

Общеизвестно, что понятия, играющие важную роль в науке, могут быть внешними и внутренними. Говоря о «внешнем» определении «установленного порядка управления», можно выстроить следующий категорийный ряд:

власть (государственная власть) — управление (государственное управление) - порядок управления (установленный порядок управления). Применительно к «внутреннему» определению порядка управления можно сказать, что оно базируется на таких понятиях, как «порядок управленческого нормотворчества», «порядок управленческой деятельности», «порядок правовой охраны». В свою очередь, каждое из них может быть подразделено на ряд подпонятий. Так, в рамках «порядка управленческого нормотворчества» можно различать системный, структурный, компетенционный, процедурный, юридика-технический порядки. Порядок управленческой деятельности охватывает «порядки»: внутренний и внешний, легальный и нелегальный, правовой и неправовой, административно-процедурный и административно-юрисдикционный и др. Порядок управления априори присущ государственно-организованному обществу и включает системный, структурный, компетенционный порядки, а также порядки реализации управленческих функций (планирования, координации и др.). В рамках порядка правоохраны можно вести речь о порядке реализации административно-предупредительных, административно-пресекательных мер, административных взысканий и др.

При исследовании проблем порядка управления, как представляется, необходимо использовать идеи и положения синергетики как нового научного направления, исследующего конкретные механизмы и закономерности самоорганизации, рассматриваемой как результат активности и самодвижения материи [4]. Синергетика как наука о самопроизвольных, самоорганизующихся, случайных процессах зародилась в сфере естествознания, однако она весьма уверенно прокладывает себе дорогу и в методологии юридических наук. Важное значение имеет методологическое положение синергетики о том, что в научной деятельности при исследовании правовых вопросов всегда следует учитывать уровни (иерархию) объектов управления — микро, мезо, макро — и соблюдать это требование при анализе взаимодействия объектов [5]. Не менее важное значение имеет и другое утверждение синергетики о сведении значительного числа переменных к одной — к параметру порядка. Поиск параметров порядка, реализация принципа «власти — подчинения» — важная задача для различных звеньев системы управления. Неверное их определение (например, нечеткое разделение полномочий между РФ и ее субъектами по предметам совместного ведения, компетенции между федеральными и региональными органами исполнительной власти, между органами исполнительной власти и местного самоуправления) ведет к неустойчивости определенных социальных структур, к переходам типа «порядок — беспорядок», т. е. к нарушению существующего порядка управления. Практика свидетельствует, что некоторые неустойчивости подобного рода инициируются, поддерживаются и используются для борьбы с оппонентами и сохранения рычагов влияния представителями определенных социальных структур, находящимися у власти или рвущимися к ней. И, наоборот, правильное определение и правовое закрепление параметров порядка (полномочий, компетенции, процедур и т. п.) является важным средством положительной «самоорганизации», «саморегулирования» системы, основой для перехода на макроуровне от неустойчивости к устойчивости, от «беспорядка к порядку».

Можно согласиться с утверждениями о том, что основной закономерностью управления выступают урегулированность и порядок общественной жизни [6]. При этом само управление есть определенный порядок. Герменевтика позволяет расшифровать аббревиатуру этого термина так: «умение

полезно, разумно, авторитетно воздействовать (на) людей, если необходимо изменить естество». А «порядок» может быть расшифрован так: «правом опосредованный ряд явлений, делающих определенную категорию». Закономерность урегулированности и порядка не существует вне механизма своего действия, тех взаимодействий, результатом которых и является урегулированность и порядок как существенная связь, закономерность [7]. Познание закономерностей порядка управления предполагает исследование механизма административно-правового регулирования управленческой деятельности, механизма административно-правовой организации государственного управления, механизма административно-правовой охраны установленного порядка управления.

Порядок управления — весьма сложная, многоаспектная, социально значимая политико-правовая и организационно-правовая категория, исследование которой предполагает задействование как традиционных, так и новых научных подходов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (субъект и объект управления в социалистическом обществе). М.: Мысль, 1984.
2. Оболонский А. В.; Рудашевский В. Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М.: Наука, 1978. С. 15.
3. Эйхельберг Е. А. Социологический мониторинг: сущность, особенности, современное состояние // Вестник Тюменского государственного университета. 1998. № 1. С. 218.
4. Туманов Г. А. Организация как функция государственного управления // Советское государство и право. 1986. № 1. С. 40-41.
5. Венгеров А. Б. Синергетика, юридическая наука, право // Советское государство и право. 1986. № 10. С. 39.
6. Герасимов А. П. Закономерности управления правоохранительной деятельностью социалистического государства: методологические основы анализа и использования (по материалам органов внутренних дел). Дисс. ... на соискание ученой степени д. ю. н. Москва, 1989. С. 13.
7. Плетников Ю. К. Проблемы диалектики объективного и субъективного в общественной жизни // Материалистическая диалектика — методология естественных, общественных и технических наук. М., 1993. С. 239.

*Сергей Алексеевич ДЕНИСОВ —
доцент кафедры теории и истории
государства и права юридического
факультета, кандидат юридических наук*

УДК 340.11; 316.343.65

ОТРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В ПРИНЦИПАХ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА

АННОТАЦИЯ. В правоведении существует различное понимание принципов права. Автор показывает противоречивость системы реально действующих принципов позитивного права, влияние на них интересов управленческих групп.

There are several conceptions of law principles in jurisprudence. There exist some contradiction in the system of working legal principles. The author investigates the bureaucratic influence on these legal principles.