

## СУБЪЕКТЫ И ИХ ИНТЕРЕСЫ В ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ

© 2022 г. Ю. А. Тихомиров

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*

*E-mail: office2@izak.ru*

Поступила в редакцию 20.04.2022 г.

**Аннотация.** Статья посвящена анализу сложных государственно-правовых процессов в условиях глобальной нестабильности. Наблюдаемые изменения свидетельствуют о трудностях использования объективных закономерностей и подчас произвольном давлении интересов на жизнедеятельность субъектов права. Поэтому важное значение имеет анализ созидательного потенциала права, позволяющего преодолевать трудности общественного развития. Имеется в виду опережающее воздействие права на происходящие процессы в интересах гражданского общества, государства, человека и гражданина.

Возникающие противоречия между интересами субъектов снижают потенциал права. Особенно это заметно в кризисных ситуациях. Приходится менять правовые режимы, перестраивать деятельность органов и организаций, принимать оперативные акты. Это требует разработки механизмов правильного отражения разных социальных интересов и организации согласованной деятельности юридических лиц и граждан.

С учетом внутренних и внешних факторов происходит изменение в структуре права. Во многом они вызваны цифровизацией и переходом к управлению большими данными, что позволяет расширять и повышать качество информационной базы правовых решений, более точно рассчитывать варианты деятельности субъектов и последствия реализации правовых актов.

Неизбежны изменения в систематике права, которые позволяют усилить его воздействие на жизнь и деятельность людей. Усиливается взаимодействие отраслей права и законодательства, появляется такой новый феномен, как нормативно-правовые комплексы. Тем самым обеспечивается сочетание разных правовых регуляторов для решения стратегических и тактических задач. Это облегчает адаптацию новых отраслей и институтов законодательства в условиях стремительного научно-технологического развития. На этой основе создаются благоприятные условия для формирования правовых целей развития государства. Качество целеполагания должно быть органически связано с циклом управления для их достижения и получения высоких конечных результатов.

Управляемость становится важным критерием оценки соотношения целей, действий и результатов. Требуется совершенствовать работу публичных и иных социальных институтов. В связи с этим анализируется активная роль государства как универсальной политико-управляющей системы, действующей на основе мандата общества, констатируется неизбежность перестройки в системе публичной власти, в ее взаимоотношениях с бизнесом и другими институтами.

В статье используется методика оценки эффективности деятельности публичных органов, с одной стороны, и методика оценки действия закона и иных актов – с другой. Названные элементы соединяются с действиями правового человека и социальных общностей. Это позволяет оценить реальную эффективность управления. В то же время неизбежен конфликт интересов, в рамках которого возникают юридические коллизии и острые социально-правовые конфликты. В их основе устойчивые либо подвижные интересы субъектов, которые подчас сталкиваются между собой. Особую остроту приобретает феномен «право силы», когда допускается неправомерное вмешательство в дела других государств под прикрытием каких-либо норм и их произвольного толкования. Поэтому актуальной задачей является разработка способов укрепления доверия и согласованности действий между субъектами, использование институтов посредников и медиаторов, а также потенциала мягкого права. При этом институты ответственности должны применяться на прочной правовой основе.

Статья построена на основе методологии сохраняющейся преемственности правового развития и новых поворотов в механизмах правового регулирования. Обобщен опыт правотворчества и правоприменения. Использована новейшая научная литература и материалы научных конференций и семинаров.

**Ключевые слова:** субъект права, законный интерес, государство, правовые цели, управляемость в обществе, конфликты интересов, кризисы, право силы, цифровизация, систематика права, опережающее развитие права.

**Цитирование:** Тихомиров Ю.А. Субъекты и их интересы в правовом пространстве // Государство и право. 2022. № 7. С. 7–21.

**DOI:** 10.31857/S102694520021006-7

## SUBJECTS AND THEIR INTERESTS IN THE LEGAL SPACE

© 2022 Yu. A. Tikhomirov

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow*

*E-mail: office2@izak.ru*

Received 20.04.2022

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of complex state-legal processes in conditions of global instability. The observed changes indicate the difficulties of using objective laws and sometimes arbitrary pressure of interests on the vital activity of subjects of law. Therefore, it is important to analyze the creative potential of law, which allows overcoming the difficulties of social development. This refers to the anticipatory impact of the law on the ongoing processes in the interests of civil society, the state, the individual and the citizen.

Emerging contradictions between the interests of subjects reduce the potential of law. This is especially noticeable in crisis situations. We have to change legal regimes, restructure the activities of bodies and organizations, and adopt operational acts. This requires the development of mechanisms for the correct reflection of different social interests and the organization of coordinated activities of legal entities and citizens. Taking into account internal and external factors, there is a change in the structure of law. To a large extent, they are caused by digitalization and the transition to big data management, which makes it possible to expand and improve the quality of the information base of legal decisions, more accurately calculate the options for the activities of subjects and the consequences of the implementation of legal acts.

Changes in the systematics of law are inevitable, which make it possible to strengthen its impact on people's lives and activities. The interaction of branches of law and legislation is intensifying, and such a new phenomenon as regulatory and legal complexes is emerging. This ensures a combination of different legal regulators to solve strategic and tactical tasks. This facilitates the adaptation of new industries and institutions of legislation in the conditions of rapid scientific and technological development. On this basis, favorable conditions are created for the formation of legal goals for the development of the state. The quality of goal setting should be organically linked to the management cycle in order to achieve them and obtain high final results.

Manageability becomes an important criterion for evaluating the ratio of goals, actions and results. It is necessary to improve the work of public and other social institutions. In this regard, the active role of the state as a universal political-governing system operating on the basis of the mandate of society is analyzed, the inevitability of restructuring in the system of public power, in its relations with business and other institutions is stated.

The article uses a methodology for evaluating the effectiveness of public bodies, on the one hand, and a methodology for evaluating the operation of the law and other acts, on the other. These elements are connected with the acts of a legal person and social communities. This allows you to evaluate the real effectiveness of management. At the same time, a conflict of interests is inevitable, within which legal conflicts and acute socio-legal conflicts arise. They are based on stable or mobile interests of subjects that sometimes clash with each other. The phenomenon of the "right of force" becomes particularly acute when unlawful interference in the affairs of other States is allowed under the guise of any norms and their arbitrary interpretation. Therefore, an urgent task is to develop ways to strengthen trust and coordination of actions between subjects, the use of institutions of intermediaries and mediators, as well as the potential of soft law. At the same time, the institutions of responsibility should be applied on a solid legal basis.

The article is based on the methodology of the continuing continuity of legal development and new turns in the mechanisms of legal regulation. The experience of law-making and law enforcement is summarized. The latest scientific literature and materials of scientific conferences and seminars were used.

**Key words:** subject of law, legitimate interest, state, legal goals, manageability in society, conflicts of interests, crises, law of force, digitalization, systematics of law, advanced development of law.

**For citation:** Tikhomirov, Yu. A. (2022). Subjects and their interests in the legal space // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 7, pp. 7–21.

### **1. Созидательный потенциал права: сценарии и действия**

Люди живут среди множества правил и норм. Это позволяет им регулировать жизнедеятельность, вступать во взаимоотношения, ставить цели и добиваться результатов. В юридической литературе

даны характеристики многочисленных субъектов права. Это и граждане, и их объединения и ассоциации, и организации, и государство, и международные структуры, и бизнес, и многое другое. Люди реализуют свой статус в пределах правового пространства. Последние годы разрабатывается

концепция правового пространства, позволяющая оценивать его устойчивые и подвижные границы, меняющееся поведение субъектов права<sup>1</sup>. Разумеется, субъекты нередко нарушают правила, установленные внутри государства и в международных отношениях. На это приходится реагировать как государству, так и иным социальным институтам. Причина подобных отклонений заключается в подвижных интересах субъектов права, которые выражают их осознанные коренные потребности существования и жизнедеятельности. Проблема интересов в праве разработана в юридической науке, что позволяет различать публичные и частные интересы<sup>2</sup>.

Интересы являются своего рода двигателем любой деятельности человека — и активной, и пассивной, и бездействия. В контексте статьи важно сопоставить эти три понятия.

Субъекты действуют в правовом пространстве в соответствии со своими и общими интересами, в соответствии с целями и установленными правилами. Мы вводим понятие «созидательный потенциал права» для преодоления традиционного подхода к праву как выражению воли и интересов правящей элиты, групп и влиятельных персон. Противопоставление государства и права и гражданского общества объясняет преимущественно функцию формального признания каких-либо состояний и их охраны. В меньшей степени выявляется и используется стимулирующая, организующая роль права, позволяющая формировать новую реальность. По нашему мнению, созидательный потенциал права означает целеориентированный преобразовательный характер правового воздействия на происходящие процессы и достижение намеченных результатов. Эта формула включает четыре элемента: 1) целеполагание; 2) побудительный и стимулирующий характер правовых норм; 3) организующий характер деятельности публичных органов и иных институтов; 4) деятельностный элемент, т.е. активные действия людей, их объединений и организаций.

В истории и в современный период эта формула получала и получает неодинаковое объяснение и реализацию.

Если обратиться к истории России на протяжении XX в. и части XXI в., то увидим следующее. Для первых лет советского государства характерны декреты, призывы, нормы о преодолении

неграмотности, план ГОЭЛРО и НЭП, когда энтузиазм и труд людей создавал много нового. Не случайно в те годы появилась всеобщая организационная наука А. Богданова<sup>3</sup>, административное право выступало организатором и объединителем людей. В годы Великой Отечественной войны жесткое правовое регулирование сочеталось с высокой самоорганизацией и дисциплиной. В послевоенные годы много удалось восстановить и создать заново. В 70-е годы готовился прогноз развития народного хозяйства страны на 20 с лишним лет, создавалась общегосударственная автоматизированная система управления народным хозяйством. Конституцией СССР от 7 октября 1977 г.<sup>4</sup> шире регулировались вопросы общества и права граждан. Но ошибки и консерватизм, с одной стороны, сложная международная обстановка — с другой, тормозили реализацию этих программных норм, и после распада СССР<sup>5</sup> признание верховенства права и рыночной экономики создавало ощущение «заданности» поведения и действий людей. Наряду с поддержкой частной инициативы допускалась явная недооценка публично-правовых институтов и регуляторов. Таковы уроки истории.

В иностранной литературе по-разному трактовалась деятельность государства, институтов гражданского общества и соответствующего регулирующего права. Ю. Хабермас в своей книге «Вовлечение Другого. Очерки политической истории» делает акцент на «частные сети» для государства, на сетевое право<sup>6</sup>. В последних работах Ю. Хабермас исследует изменения в публичной сфере, повышение роли СМИ и свободных источников информации<sup>7</sup>. Немецкий ученый Г. Бехманн в книге о современном обществе исследует новые грани государства<sup>8</sup>. Напомним, что Римский клуб прогнозистов за прошедшие пятьдесят лет пытался анализировать процессы падения роли государственных институтов и государственных границ, формирование сценариев мира с преобладанием надгосударственных ценностей и регуляторов. И все же в докладе 2018 г. содержатся оценки жестких пределов роста и более гибкого сочетания индивидуализации и коллективности. В этом же ключе следует

<sup>3</sup> См.: *Богданов А.А.* Тектология: всеобщая организационная наука. 6-е изд., испр. и доп. М., 2019.

<sup>4</sup> См.: Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 619.

<sup>5</sup> См.: постановление ВС РСФСР от 12.12.1991 г. «О денонсации договора об образовании СССР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51, ст. 1799.

<sup>6</sup> См.: *Хабермас Ю.* Вовлечение Другого. Очерки политической истории. М., 2008.

<sup>7</sup> См.: *Хабермас Ю.* Структурное изменение публичной сферы. М., 2016.

<sup>8</sup> См.: *Бехманн Г.* Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний. М., 2020.

<sup>1</sup> См., напр.: *Правовое пространство и человек* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. М., 2012; *Правовое пространство: границы и динамика* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2019.

<sup>2</sup> См.: *Публичные и частные интересы в российском законодательстве* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2005.

оценить монографию американских ученых “The emergence of global Administrative Law”<sup>9</sup>, где доказывается неизбежность крушения национального и международного права и соответствующих парламентских, судебных и иных институтов. Взамен вырастает роль международных институтов типа Всемирного банка, ВТО, МОТ, ВОЗ и др. Американец Ф. Фукуяма, напротив, не теряет симпатии к сильному государству во всех его проявлениях.

Как видно, общественное развитие дает разные ответы на юридические и иные конструкции, и это вынуждает нас сделать несколько пояснений.

Для созидательного потенциала права большое значение имеет выявление и использование побудительного и стимулирующего характера правовых норм. Уместно в связи с этим отметить многие нормы Конституции РФ 1993 г. после внесения в нее поправок в 2020 г. В трудовом законодательстве большую пользу приносят нормы стимулирования и поощрения за добросовестный труд и эффективное использование трудовых ресурсов. Этому служат нормы Трудового кодекса РФ и законодательства о занятости населения. Следует упомянуть о решении Правительства РФ поддержать программу трудовой мобильности в 19 субъектах Российской Федерации путем выделения средств для ее реализации (апрель 2022 г.). Не умаляя пользы разных правовых норм, особо отметим нормы административного и гражданского права о поддержке предпринимательства. В критических ситуациях активно используются финансовые нормы государственной поддержки граждан и бизнеса. Необходимо полнее использовать нормы законодательства об интеллектуальной собственности, патентного законодательства и способствовать активизации научно-технического творчества. В экологическом законодательстве полезны стимулирующие к разным видам деятельности экологические нормативы.

Отмеченный потенциал правовых норм нуждается в серьезном исследовании. Кратко обозначим важную роль для созидательного потенциала права органов публичной власти и иных институтов. В происходящей перестройке публичной власти особого внимания требуют те элементы компетенций, которые ориентируют на аналитическую, информационную, координирующую и прогнозную деятельность. Пока, к сожалению, акцент делается на органы и нормы контрольно-отчетного характера.

Созидательный потенциал права в решающей степени зависит не только от норм и институтов, но и от активной деятельности людей. Изучение динамики правосознания и правового поведения свидетельствует о необходимости преодоления

таких отрицательных явлений, как коррупция, пассивность и нарушение законности. Приоритет должен иметь правовой человек, который и сам по себе, и в группе, и в ассоциативных объединениях проявляет себя активным производителем материальных и духовных благ. Ведь и власть выступает способом объединения и побуждения людей к формированию активной гражданской позиции. Здесь многое зависит от социальных механизмов действия права, которое позволяет органически сочетать институциональные, нормативные и деятельностные аспекты, а также успешно использовать формулу правового воздействия<sup>10</sup>.

Разумеется, реальное развитие права зависит от обоснованного выбора целей и умелого решения задач. Проблемы целеполагания органически связаны с эффективным управлением делами государства, реализацией законов и иных актов, оценкой полученных результатов.

## **2. И буквы, и цифры: эволюция правовых регуляторов**

Предложенная выше концепция созидательного потенциала права представляет собой своеобразную шахматную доску, на которой неподвижно стоят разные фигуры. Игра начинается тогда, когда субъекты права в соответствии со своими интересами начинают действовать. Им приходится учитывать широкий социально-правовой контекст и правильно ориентироваться в развивающемся правовом массиве. И здесь допускаются ошибки и субъективистские решения, поскольку ввиду разных статусов субъектов они реализуют не только общие, но и свои специфические интересы. Выбор предмета правового регулирования – публично-правовых либо частноправовых регуляторов, определение компетенции публичных органов и включение бизнеса в правовую сферу, оценка происходящих правовых изменений – все это следствия и устойчивых, и меняющихся интересов. В последнем случае используются новые или временные приоритеты, которые в дальнейшем определяют характер и содержание правотворчества и правоприменения.

В связи с этим оправданы исследования закономерностей правотворчества, когда оценивается место права среди других социальных норм и факторов воздействия на социально-экономические и иные процессы. В этом плане полезна книга об устойчивых тенденциях правотворчества<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> См. подр.: Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты. М., 2021.

<sup>11</sup> См.: Правотворчество в XXI веке: эволюция доктрины и практики (к 90-летию со дня рождения А.С. Пиголкина): сб. науч. ст. / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, В.Р. Авхадеев и др.; отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2022.

<sup>9</sup> The emergence of global Administrative Law / School of law, Duke University. Vol. 68, Summer/Autumn. 2005. No. 3, 4.

Но и эта устойчивость подчас кажется иллюзорной, поскольку право испытывает и позитивное, и негативное воздействие различных факторов. Заслуживает внимания анализ противоречивого развития правовой системы, когда утрачивается связь между правом и моралью, когда возникают ложные и фальшивые представления о праве, когда скрытые интересы субъектов приводят к неожиданным поворотам в правовом регулировании. И здесь, конечно, большую пользу приносит соблюдение равенства, справедливости и применения судебных процедур для признания и защиты права<sup>12</sup>.

Все эти явления позволяют более строго формировать правовую систему с учетом меняющихся ситуаций. Правовые регуляторы как «кирпичики», первичные элементы системы должны создаваться, объединяться и взаимодействовать на основе научных критериев. Тогда действия субъектов права будут основываться на правильном отражении объективных процессов. Причем в современный период обоснованный выбор правовых регуляторов во многом обеспечивается благодаря новым информационным технологиям. Управление большими данными расширяет информационный потенциал планируемых и действующих решений, юридических действий<sup>13</sup>.

Последние годы характеризуются появлением новых инструментов развития и применения права. Цифровизация и использование искусственного интеллекта в соответствии с Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»<sup>14</sup> влияет на спектр правовых и иных интересов. Появляется как будто еще один субъект правотворчества – роботы и иные умные электронные устройства. Но неизбежны ошибки, связанные с нарушением законодательства и рисками ограничений прав человека. Человек в любом статусе остается главным субъектом принятия решений: и в традиционных условиях, и в условиях развития машиночитаемого права<sup>15</sup>.

В связи с этим сформулируем вопрос: выбор правовых регуляторов – критерии или плохой субъективизм?

Для эффективного управленческого воздействия на социально-экономические и иные процессы необходимо исходить из комплексного подхода. Речь идет об органическом комплексе, включающем

нормативные, институциональные, поведенческие инструменты. Это позволяет, с одной стороны, правильно сочетать традиции и новые повороты в правовом регулировании, а с другой – глубже раскрывать смысл регуляторной политики<sup>16</sup>.

Необходимо обозначить некоторые серьезные проблемы реализации регуляторной политики. Данная концепция не является абсолютно новой. В конце 80-х – начале 90-х годов в стране проходили научные конференции и форумы, посвященные развитию права, правовым реформам и правовым образованиям. В настоящее время наблюдается некоторая повышенная, ситуационная эпизодичность. В результате все свелось к угрожающей «гильотине». В правосознании практиков и теоретиков укоренилось мнение о том, что чем больше «нарубим “нормативного леса», тем будет легче. Данная ориентация представляется не совсем корректной, потому что главная мишень – ведомственные акты, часто регулирующие жизненно важные функции, или акты технологического порядка, являющиеся отражением участия нашей страны в выполнении международных договоров и соглашений.

В стороне остаются главные действующие лица – субъекты права. В рамках гильотины акцент делается на обеспечение безопасности, на жесткие требования, КоАП РФ, на законы о контроле. Но остается без должного внимания позитивная регулирующая функция административного права в этой обновленной концепции. Жесткая императивность будет порождать устойчивое отчуждение. Не всегда это дает эффект, который необходим для страны. В понимании регуляторной гильотины следует отметить и другой аспект – соблюдение баланса интересов. При этом возникает проблема выбора правового регулятора.

К правовым регуляторам относятся нормы, непосредственно воздействующие на определенные отношения. Ведь нужно влиять на процессы посредством не только контроля, это последняя финишная инстанция, но и целеполагания, позитивного воздействия, поддержки, поощрения и т.д. Выбор регуляторов представляется весьма важным. Для того чтобы найти правильный и обоснованный набор правовых регуляторов, необходимо определить критерии их применения.

А. Строгое соблюдение Конституции РФ; конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, требований законодательства.

Б. Необходимость исходить из устойчивых, проверенных жизнью научных доктрин (публичного и частного права; устойчивость правовой системы; приоритет закона; юридическая сила; соотношение

<sup>12</sup> См.: Зорькин В.Д. Право против хаоса. М., 2018.

<sup>13</sup> См. подр.: Интерпретация и применение больших данных в юриспруденции и юридической практике / науч. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2021.

<sup>14</sup> См.: СЗ РФ. 2019. № 41, ст. 5700.

<sup>15</sup> См. подр.: Южаков В.Н., Черешнева И.А. Обеспечение фундаментальных прав человека при обработке данных в государственном управлении. М., 2022.

<sup>16</sup> См. подр.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

централизации, децентрализации и деконцентрации в управлении и др.).

В. Сочетание методики оценки регулирующего воздействия и методики оценки фактического воздействия.

Г. Уровень компетенции, означающий легальные основы выбора регуляторов для субъектов права разных уровней. Здесь можно использовать как регистры полномочий органов<sup>17</sup>, так и динамику компетенций, меняющихся в связи с изменениями ситуации и появлением новых задач<sup>18</sup>.

Необходимо предложить примерный набор правовых норм и принципов в качестве регуляторов. Это могут быть ценностно-целевые, программные, императивные регуляторы. При этом есть проверенные формулы решений – самостоятельное, предварительное, по согласованию, совместное, которые дают возможность выбрать из них оптимальную. В качестве регуляторов могут выступать информационные, рекомендательные, модельные, примерные, технологические, технико-технологические нормы, нормы-стимулы, нормы-поощрения. Классификатор постоянно уточняется. Существенным аспектом является применение регуляторов. Здесь возникает несколько сюжетов.

Первый сюжет чисто юридический – о принятии решений или актов во исполнение акта вышестоящего уровня. Это древняя проблема, но сегодня она по-прежнему остра. В условиях критических ситуаций, в том числе пандемии, мы убедились, как нередко заранее не продуманные резервные правовые решения отходят от норм закона, что бывает и в нормальных ситуациях. Поэтому проблема юридического реагирования на регуляторы, которые дают импульс для действия, очень важна.

Второй учитывает значение человеческого фактора в системе регуляторов, потому что здесь возникает проблема реагирования человека на различные регуляторы с точки зрения его психики и сознания. В этом случае возникает своеобразное соединение права, социологии и психологии. Пока это, к сожалению, плохо исследовано. Считаем, что изданные нормы или акты действуют сами по себе в силу фактов их принятия. Однако в какой мере исполнитель или сообщество людей – трудовое, территориальное, профессиональное – восприняли те или иные нормы, не всегда очевидно. Если благожелательно, то действует хорошая, позитивная мотивация. Если не очень глубоко либо как

ограничивающее воздействие, то возникает раздражение, и регулятор рассматривается как зло. Тогда возникает контрмотивация. В связи с этим социально-психологический аспект существенен для того, чтобы фактор учета интересов и мотивов заработал по-настоящему. При этом главным действующим лицом в регуляторной политике будет не число отмененных актов, а активно действующий правовой человек. Это и депутат, и чиновник, и научный работник, и разработчик, и эксперт – представители разных слоев общества.

Важно представлять, как продвигается реализация правовых регуляторов. Пока налицо ситуационный подход, утрата ритмичного управленческого цикла действий. Данный цикл разработан более 40 лет назад, и в современной литературе он представлен. В связи с этим возникает потребность в «хорошем правовом администрировании», направленном на убеждение, организацию, координацию, стимулирование и побуждение. Особо ценными правовыми регуляторами являются нормы-стимулы, нормы-поощрения, рекомендательные нормы.

Правовое администрирование в итоге подводит нас к некоему завершению. Вступает в действие довольно объемный контрольный механизм. Он позволяет эффективно решать поставленную задачу. Но увлеченность этой частью пока отодвигает в сторону другие функции, которые следуют за реализацией правовых регуляторов. Здесь важно обратить внимание на методику и рекомендации, которые отражают оценку фактического регулирующего воздействия. Но и этого недостаточно, так как показателей эффективности актов и органов немало и эти показатели пересекаются, повторяются, дублируются. Все ли они нужны для реализации национальных проектов?

Проанализировав опыт ряда субъектов Российской Федерации, можно проследить, как федеральные программы, идущие за национальными проектами, плохо перетекают на уровень конкретного субъекта Российской Федерации. Проблема практического исполнения, практического результата становится трудноразрешимой. Здесь регуляторы должны показать свой потенциал. Вот это будет то администрирование, которое подводит к финишу с помощью контроля и оценки полученных результатов и позволяет лучше сочетать заложенные конституционные, национальные цели либо цели федеральных, региональных, муниципальных программ. Система организационных, психологических, юридических, материально-финансовых и иных средств позволит доводить нормы «до последней черты марафона».

Представляется некорректным отдельно изучать эффективность правовых актов и показатели деятельности федеральных, муниципальных,

<sup>17</sup> См.: Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности. М., 2010.

<sup>18</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал рос. права. 2021. № 3. С. 5–16.

исполнительных органов публичной власти. Для получения должного социального эффекта для страны необходимо проанализировать, как люди это воспринимают и совершают свои деяния в сфере производства материальных и духовных благ. Конституция РФ подчеркивает, что основная опора гражданского общества – это народ, нация, профессиональные территориальные сообщества, «правовой человек». Усилия и деяния этих людей как раз и будут слагаемыми практического результата. Получается некая формула правового воздействия, которая сочетает правовые регуляторы, действия институтов и творческую деятельность человека в разных его социально-правовых ролях.

Развитие регуляторной политики нужно связывать с общим социально-экономическим процессом развития страны, стремясь парализовать отрицательные явления и громадные риски. Тема рисков становится одной из ключевых. Возникают критические массы рисков, которые побуждают принимать решение не только в «пожарном» порядке, но и готовить методологию диагностики рисков. Совершенство и механизмы реализации регуляторной политики представляются полезными для решения следующих насущных задач:

1) охрана природы и сбережение климата. Здесь присутствует пересечение разных регуляторов – национальных и международных. Могут быть применены различные доктрины – жесткая в виде санкций, норм, запретов либо просвещенческая, социальная концепция с применением стимулирующих, поощряющих норм, поддерживающих инициативу, узаконивающих полезные социальные предложения;

2) всемерная поддержка предпринимательства. Предпринимательство не является сферой ведения исключительно гражданского права, в развитии этого явления участвовали все отрасли. Необходимо находить сочетание методов частноправового и публично-правового регулирования;

3) цифровая трансформация и цифровизация в сферах управления и экономики. Здесь тоже возникает немало проблем. Не должно быть перекоса исключительно в сторону административного права, как было изначально. С помощью такой жесткой цифровизации мы порождаем своеобразную тоталитарную цифровизацию, которая влияет на «сжатие пружины» социального законодательства, на свободное развитие и самореализацию человека.

Ключевая проблема для всех отраслей права – проблема оптимизации управленческого решения. С помощью разных норм и процедур можно по-разному регулировать процессы принятия решений, особенности их реализации.

Внимание административного права и других отраслей юридической науки к проблеме

регуляторной политики имеет актуальное значение для страны, потому что нужно реализовывать обновленные положения Конституции РФ, добиваться результативности выполнения национальных проектов на всех уровнях, не связывая это с тем, какие акты принимаются к исполнению. Требуется проводить регуляторную политику, осуществляемую с помощью научных методов: юридическое прогнозирование, правовые модели, риски и другие критерии эффективности. Есть полезные разработки в других смежных науках, тогда механизм регуляторной политики будет эффективным.

Хотелось бы предостеречь от той односторонней увлеченности, которая свойственна и в практической, и в научной деятельности. Иногда задачи решаются так стремительно, что, кажется, их успешный исход позволит задействовать всю «правовую территорию». Однако динамика соотношения цифровизации и права выглядит очень непростым образом, поскольку право – это феномен мощный, устойчивый, обеспечивающий стабильность общества как системы, и оно подвергается воздействию разных процессов – экономических, политических, экологических и, конечно, международных. Поэтому право нельзя считать податливым только процессу цифровизации.

С другой стороны, сама цифровизация сейчас приобретает такой размах, что иногда быстрые эффекты кажутся возможными для замены традиционных правовых систем. С этой точки зрения современная правовая система должна быть гибкой и в то же время довольно устойчивой, поэтому мощнейшее информационное питание, которое дает цифровизация, информатизация общества, позволяет праву во многом менять свое воздействие на социальные процессы и не просто фиксировать традиционно сложившуюся ситуацию, а скорее побуждать, формировать и созидать новые реальности. Право при этом выступает механизмом, опережающим воздействие на общество, но в нем сохраняется достаточно противоречий.

Следовательно, необходимо определить, что является главным двигателем в правовом развитии, насколько правовые регуляторы имеют емкое информационное содержание, насколько удачно мы выбираем виды регуляторов. Важно также учитывать, что сопряженность национального права с международными регуляторами тоже имеет огромное значение. Нельзя считать, что мы только воспринимаем великолепные правовые образцы, которые нам преподносит зарубежный мир. Зачастую происходит недопонимание, искажение образа, неверное толкование. Любой опыт, особенно зарубежный, требует правильной интерпретации.

Меняется и сама система законодательства. Одна из ведущих тенденций правовой системы

заключается в нарастающей специализации отраслевой структуры. Например, 15 лет назад стало преподаваться спортивное право, а теперь оно включено в программы практически всех университетов, публикуются книги, которые специализируют эту тематику. Где же пределы специализации правовых отраслей регуляторов? В какой мере необходимо удерживать устойчивую отраслевую структуру — гражданское право, административное право, трудовое право и т.д. И в какой мере мы искусственно дробим потенциал акта?

Другой пример. В ст. 71 Конституции РФ вводятся понятия «применение цифровых технологий и оборот цифровых данных». Это прогрессивно, однако может создать терминологическую неопределенность и, соответственно, проблемы в правоприменении.

Необходимо обратить внимание тех, кто развивает т.н. цифровое право<sup>19</sup>. У нас уже появилось немало базовых актов в этой сфере: обновленный Закон об информации, Указ Президента РФ об искусственном интеллекте, есть и новшества в рамках отраслевых законов, а именно в Гражданском кодексе РФ — понятие «цифровые права», в финансовом законодательстве — «цифровые активы» и т.д. Наконец, сформировался и третий блок, связанный с единой системой межведомственного электронного взаимодействия, который позволяет улучшить взаимодействие некоторых субъектов права.

Наряду с тенденцией развития отраслевой специализации происходит создание нормативно-правовых комплексов, которые имеют межотраслевой характер. В качестве примера можно привести разрешение проблемы изменения климата, которая требует использования инструментов не только экологического, земельного, водного и лесного права, но и других отраслей — от гражданского до административного. Проблема освоения недр. У нас есть законодательство о недрах, нефти, газоснабжении и т.д. Но мы расширяем диапазон с помощью больших данных, и у нас уже появились интересные документы о создании концепции и единого рынка нефти и нефтепродуктов, рынка газа и т.д. Подобная комплексность позволяет успешно решать некоторые задачи.

<sup>19</sup> См., напр.: *Малько А.В., Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф., Кроткова Н.В.* Обзор методологического семинара на тему «Цифровое право: методология исследования» (18 апреля 2019 г., Саратовская государственная юридическая академия, Саратовский филиал Института государства и права РАН) // Государство и право. 2019. № 8. С. 122–128. DOI: 10.31857/S013207690006253-0; *Галузо В.Н., Канафин Н.А.* Цифровое право в Российской Федерации: нонсенс или реальность? // Право и государство: теория и практика. 2018. № 8. С. 118–125.

Ввиду беспредельно распространившегося виртуального пространства гражданин, человек попадает в довольно трудное положение. Требуется найти ту грань правового общества, которая поможет сформировать общую правовую культуру, способную доказать, что цифровые технологии позволяют эффективнее решать насущные проблемы на более широкой информационной площадке.

Если Минэкономразвития готовит свои прогнозы, которые, как мне кажется, идут по методу экстраполяции, довольно быстро их приходится корректировать, то на повестке юридического прогнозирования — правовое моделирование, расчет последствий.

Право должно существенно меняться, но не только потому, что так диктует поток информационных технологий. Необходимо учитывать широкий полифонический разрез права, изменение структуры права. Приходится признать, что теория права существенно отстает, поэтому мы пытаемся компенсировать отсутствие новых категорий. Например, введено новое понятие — «правовое пространство», мы его развиваем. Есть и другие — программные акты, акты-образцы, образцы прогрессивной практики. Это новые регуляторы, которые должны найти свое место.

Можно предложить несколько штрихов к возможной модернизации структуры национального права. Прежде всего нужно формировать настоящую общую теорию права, которая впитает лучшие образцы национальной теории права и многое из теории международного права.

Праву предстоит мощный рывок вперед, и теоретический, и практический, возможно широкое применение правового эксперимента либо введение временных актов. Это в определенной мере позволит упорядочить как бурно растущее технологическое регулирование, так и весомый массив нормативного материала, который важен для общества и для каждого человека.

### **3. Правовые цели и реальная управляемость в обществе**

Масштабные и динамичные процессы в стране и мировом сообществе таят в себе много неожиданностей, поэтому субъекты стремятся придать процессам ритмичный и последовательный характер. Это делается с учетом интересов государства, социальных общностей и человека, для этого выдвигаются долгосрочные или краткосрочные цели и временные приоритеты, которые отражают быстрые перемены в экономической, политической, социальной и других сферах общества. Устойчивое развитие рассматривается как генеральный

путь, и это обосновано в ряде научных трудов<sup>20</sup>. На практике это удается сделать далеко не всегда ввиду непредвиденных объективных и субъективных факторов и многочисленных рисков. Управление на основе права для реализации целей нередко отклоняется от намеченного курса.

Чрезвычайно актуальный вопрос с точки зрения интересов страны, с точки зрения науки и юриспруденции в широком смысле слова и административного права, в частности — развитие государства на основе четко определенных стратегических целей, перспективных и ближайших. Здесь важно отметить Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>21</sup>, в котором определены не только ближайшие и отдаленные цели, но и этапы, и способы их достижения.

Но трудность заключается в том, что мы не всегда соизмеряем цели с возможными рисками и осложнениями, которые возникают, с тем, насколько все участники управления готовы действовать оперативно и согласованно. Отсюда — немало трудностей.

Здесь налицо своеобразный разрыв между хорошо продуманным и интересным целеполаганием и ожиданиями того, что сами цели произведут достаточный эффект, и фактическим результатом, который не всегда лучше, зачастую даже хуже ожидаемого, а иногда движения нет вообще.

Поэтому важно пояснить, что механизм целеполагания имеет принципиальное значение для юридической науки. Для административного права это тоже задача чрезвычайной важности. Как закрепляются различные цели? Кроме Указов, документов, принятых Президентом РФ, действуют федеральные, региональные, муниципальные, межтерриториальные программы, т.е. метод программно-целевого управления активно применяется. Однако остаются вопросы, насколько эффективно включены все участники программы в процесс ее выполнения, достаточно ли устойчивы предусмотренные связи и взаимоотношения в реализации национальных целей. Об этом свидетельствуют заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. Есть немало отступлений от намеченных результатов, и во многом это связано с не очень высокой организованностью в нашей практической деятельности. Выпадает практическая ориентация, которая должна аккумулировать большую социальную энергию.

<sup>20</sup> См., напр.: Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств — участников СНГ / отв. ред. Е.А. Галиновская, М.В. Пономарев. М., 2022.

<sup>21</sup> См.: СЗ РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

В связи с этим можно предложить новое понятие — «управление властью», где управляемость — мера соотношения управленческого воздействия и реальности целевых результатов. В этом определении отражена динамика и своеобразная корреляция между субъектом и объектом управления.

Напомню классическое определение в кибернетике, которое было дано много десятилетий назад, но не утрачивает значения: управление есть воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние. Реально ли получить такое «новое состояние» или оно только слегка обновленное, не подтверждающее движения вперед?

Каким образом можно обеспечивать подобную управляемость? Самое главное — учитывать разные факторы, которые влияют на управленческую деятельность. Это экономические, политические, социальные, технологические, наконец, естественные процессы, учет которых необходим в практической деятельности.

Особо следует подчеркнуть влияние международного фактора. Ассоциация административистов Российской Федерации уже давно пытается штурмовать проблему соотношения национального и международного административного права, сформировать такое направление, как международно-правовое административное регулирование. В связи с этим предстоит решить несколько серьезных задач.

Первая — «своеобразные институциональные элементы, обеспечивающие управляемость». Это предполагает гибкий статус публичных органов. После внесения в 2020 г. поправок в Конституцию РФ уточняются правовые статусы органов публичной власти, налаживаются их взаимоотношения. Это трудный процесс. Наряду с этим надо учитывать такой фактор, как синергия в управлении, когда четкое взаимодействие внутри системы позволяет многократно увеличивать результативность деятельности. В этом существенно помогает цифровизация и новая информационная база, и стоит обратить внимание на постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»<sup>22</sup>. Нужно четко определить деятельность этих структур управления. Например, в условиях пандемии были созданы штабы, временные комиссии. Но статус их не вполне ясен.

Вторая — учет показателей качества управления. В их числе можно назвать следующие: высокая компетентность; обоснованное воздействие на результативность; прочный правовой фундамент и функционирование правового управления; четкая организация управления, предполагающая

<sup>22</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 38, ст. 4823.

преодоление ошибок построения органов на разных уровнях и иных структур; использование человеческого потенциала, что является главной движущей силой и главной целью общественного развития. Для этого существует много институтов, например прямое обращение граждан в государственные органы. Этому помогают информационные платформы, различные формы консолидированного участия в управлении, когда саморегулирование приобретает значимый характер.

Третья – восстановление границ планирования. Для административистов предметом анализа являются Федеральный закон 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>23</sup>, аналогичные законы субъектов Российской Федерации и Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»<sup>24</sup>. Это своеобразное перемещение плановых показателей с уровня на уровень должно обеспечивать четкое взаимодействие. Однако над этим еще предстоит работать.

Хотелось бы отметить уже привычную за последние 20–30 лет систему показателей, которая используется для оценки качества управления. Административисты охотно используют созданный в Европе Кодекс хорошего поведения, который содержит не только юридические правила, но и правила этики, отражает некоторые управленческие традиции и т.д. В него включено также много показателей, которые касаются преодоления коррупции. Принято немало актов Президента РФ и Правительства РФ о системе показателей для субъектов Российской Федерации, в частности для губернаторов. Министерства и ведомства составляли свои планы деятельности. Вместе с тем эти показатели не всегда согласованы между собой, нередко дублируют друг друга и создают скорее видимость того, что должно быть. Не хватает корреляции между нормой, действиями и результатом. Наличие таких показателей самих по себе, даже детально разработанных, не обеспечивает необходимого качества управления.

Для управляемости страной нужны суммарные обобщенные показатели. Государственная статистика дает для этого богатый материал. Следует более активно использовать Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>25</sup>, сделать его не только материалом для периодических наблюдений, а инструментом постоянного отслеживания

отдельных процессов, корректировки деятельности органов и самих регуляторов.

Вторая задача применительно к управляемости почти традиционна для административного права, но в настоящее время она приобретает другой смысл. В 1968 г. профессор Афанасьев опубликовал книгу «Научное управление обществом», где обосновал схему этапов управленческого цикла, которая уже давно была очевидной и по зарубежному, и по отечественному опыту. Административисты в рамках нашей ассоциации выпустили в 2018 г. книгу «Правовое администрирование в экономике». Это была первая попытка показать, что администрирование может быть результативным, что это процесс реальных, последовательно осуществляемых действий. Однако следует подчеркнуть и другую сторону. Все элементы управленческого цикла описаны в литературе и прошлых лет, и в современной литературе. Но какова реальная последовательность этих действий? Они могут быть разные: материальные, финансовые, организационные, координационные, воспитательные и другие. Определить их четкую последовательность может помочь взаимодействие с социологией и психологией права, учитывающими человеческий фактор. Больше внимания необходимо уделять не только рассмотрению обращений и жалоб граждан, что, безусловно, имеет первостепенное значение, но и тому, чтобы граждане активно реализовывали свои статусы в разных сферах: науки, образования, экологии, производства, бизнеса. Таким образом, проблема управленческого сознания, управленческого поведения – важнейший смысл рассматриваемого управленческого цикла. Эта цепочка управленческих действий, которая должна быть одушевлена активной ролью каждого человека, – существенное качество для управленческого движения вперед.

Сохраняет остроту и проблема управленческих решений, потому что соотношение закона и подзаконного акта остается неудовлетворительным. Есть случаи, когда акты исполнительных органов отходят от норм закона. Это происходит в сферах и здравоохранения, и образования, и экологии. Разумеется, в условиях пандемии и в других критических ситуациях на публичное право и ситуативные акты падает большой объем регулирования, но при этом режим законности должен быть незыблемым.

Третья задача – оценка эффективности управленческого воздействия. Здесь главное – оценка общества и показатели того, что общество удовлетворено или не вполне удовлетворено состоянием управления в государстве. Участие гражданского общества в такой оценке выдвигается на передний план, потому что это проблема большого потенциала и большой социальной энергии, которой не

<sup>23</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1), ст. 3378.

<sup>24</sup> См.: СЗ РФ. 2021. № 46, ст. 7676.

<sup>25</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 21, ст. 2930.

хватает, консолидации людей между собой, преодоления отчуждения и замкнутости. Здесь существует много каналов, институтов, например, Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов Российской Федерации, институт уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав потребителей, по обеспечению прав клиентов в финансовой сфере (финансовые омбудсмены). Эти институты пока не вполне консолидированы между собой в выработке общих подходов к анализу результативности в больших, средних или малых масштабах, поэтому наука административного права может гораздо больше внимания уделять этой социальной стороне. Важное значение имеет информация, которая благодаря цифровизации позволяет существенно расширять информационную базу для использования на разных уровнях управления. Вопрос в том, насколько общество готово к этому. Очевидно, что упрощенных подходов, когда право ассоциируется с обычным техниклизмом и регулированием с помощью технических норм, недостаточно. Преждевременно считать, что право уже стало высокотехнологичным, потому оно остается регулятором социальной деятельности. В этом смысле государство есть мощная социально-политическая система управления делами общества на основе его мандата.

Еще несколько слов относительно методик оценки эффективности. Существуют методики оценки эффективности деятельности органов, должностных лиц и т.д. (например, постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»<sup>26</sup>). Эта линия весьма перспективна, но необходимо расширять рамки такого понимания, переходя к оценке уровня законности, отражающей результаты реализации правовых норм. В монографии, подготовленной совместно Институтотом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и Академией Генеральной прокуратуры РФ «Законность: теория и практика», разработан вопрос о динамике, об изменчивости уровня законности с помощью подвижных показателей. Его решение позволяет рассматривать ситуацию не только как возможность судить о социальных изменениях после управленческого воздействия на основе негативных показателей (не исполняется, не реализуется или нарушается), но и с помощью позитивных, конструктивных показателей, которые способствуют созданию, формированию, становлению и активному функционированию правовой нормы.

Рассмотренные сюжеты позволяют сопоставлять проблематику целеполагания и проблематику реальных результатов. Анализ того, что произошло,

<sup>26</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 965.

какие были поставлены цели, предприняты действия, получены результаты, позволит выявлять возможности реальной управляемости.

На этом пути предстоит решать большой комплекс задач с участием всех субъектов права и с учетом их согласованных и противоречивых интересов. Первостепенное значение имеет обоснованное определение целей, правильно отражающих объективные закономерности и коренные интересы субъектов. Здесь не все удается сделать и нередко цели остаются в стороне. Это бывает в двух случаях. Во-первых, бессистемная работа субъектов и их непоследовательные действия. Это неизбежно ведет к нарушениям законности, ошибкам и снижению уровня государственного управления. Естественный управленческий цикл разрывается, и вместо хорошего правового администрирования налицо произвольное усмотрение и резкие меры. Во-вторых, отклонения от целей вследствие возникновения кризисных ситуаций, таких как пандемия, экологические аномалии, экономические кризисы, политические и социальные конфликты, техногенные катастрофы. Субъектам приходится быстро перестраиваться, меняются группировки органов, быстро принимаются оперативные решения, вводятся ограничения режимов жизнедеятельности граждан и юридических лиц. При этом главное — не нарушить законы, права и законные интересы граждан.

Две отмеченные тенденции побуждают искать резервы улучшения деятельности субъектов права. В первую очередь речь идет о государстве, которое как универсальная политико-управляющая система действует по мандату общества, в его интересах и воздействует на происходящие процессы<sup>27</sup>.

В практическом плане необходимо преодолевать недооценку государства и представление о нем как о «внешнем» для граждан и бизнеса субъекте. Между тем эволюция функций государства позволяет ему преодолевать трудности и критические ситуации, принимать меры по устойчивому развитию страны и обеспечению интересов граждан. Таков смысл ст. 75<sup>1</sup> Конституции РФ. Разумеется, глобальная нестабильность существенно влияет на ритм деятельности государственных органов, их взаимодействие и на достижение намеченных результатов. Эта тема активно исследуется в настоящее время<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Государство. М., 2013.

<sup>28</sup> См., напр.: Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни): ежегодный науч. доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления. Подготовлен совместно с Центром комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, при участии специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / под ред. В.В. Балытникова. М., 2021. URL: <https://ciptus.mgou.ru/upload/iblock/029/Doklad-2021.pdf>

С точки зрения теории целесообразно оценить известную доктрину Ш. Монтескьё о разделении властей. Не ведет ли она к ослаблению единой государственной власти, охватывает ли она все каналы народовластия, верно ли определяется соотношение государства и общества на оси законности и легитимности<sup>29</sup>.

Прогнозные разработки, моделирование, мониторинг, качество решений, обоснованные действия — таковы инструменты решения задач. Регуляторная политика способствует упорядочению ведомственного нормотворчества и эффективности контрольно-надзорной деятельности<sup>30</sup>. Правда, и здесь не обходится без ошибок и односторонних действий, когда допускается недооценка подзаконного регулирования для реализации международно-правовых актов и договоренностей. Добиваться повышения качества управления можно только благодаря реализации следующих системных требований:

а) обеспечение высокого профессионализма субъектов права, исключаящего коррупцию, злоупотребления и некомпетентные действия;

б) достижение научной обоснованности управления, благодаря использованию достижений юридической, экономической и других гуманитарных наук, а также естественных и технических наук;

в) обеспечение высокого уровня законности в сфере управления и соблюдение правил целевого правоприменения, ответственности за решения и действия;

г) всемерная активизация человеческого фактора, означающая активное участие граждан в управлении делами государства, использовании инициатив и предложений институтов гражданского общества;

д) достижение мобильности управленческих воздействий и их опережающее воздействие на происходящие процессы<sup>31</sup>.

Перестройка управления не может не охватывать актуальные аспекты международного управления, поскольку в реальной жизни многие процессы переплетаются естественным образом. При этом необходимо преодолевать негативные позиции некоторых иностранных государств и настойчиво организовывать взаимодействие государств,

<sup>29</sup> См. подр.: Тихомиров Ю.А. О новом «Духе законов» или ... прощай, Монтескьё? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2. С. 97–104.

<sup>30</sup> См.: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации / ред. кол.: А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М., 2022.

<sup>31</sup> См.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А., Старостина А.Н. Качество российского государственного управления: проблемы и предложения. М., 2022.

бизнес-структур и др. Это позволяет использовать ресурсы многих государств для решения глобальных задач. Приведем два примера. 7 апреля 2022 г. на заседании секции «Публичное право» Ученого совета ИГиСП обсуждались актуальные проблемы экосистемного управления морскими пространствами Арктики и освоения многообразия подводной фауны. В этом регионе действуют не только многие государства, но и международные структуры, такие как Северный совет и Арктический совет. И только согласованность действий может дать полезный результат, хотя и приходится преодолевать нарушения договоренностей. Другой пример касается сферы энергетики, где нужны совместные действия бизнеса, государств и межгосударственных объединений, союзов. Здесь применяются нормы как национального, так и международного права и используются такие средства, как договоры, разрешения, согласования и др.<sup>32</sup>

Эти примеры свидетельствуют о возможности получать хорошие результаты путем согласованных и комплексных решений и действий и использования инструментов разных отраслей законодательства. Резюмируя сказанное, можно отметить важную роль обоснованного целеполагания, которое позволяет субъектам права действовать последовательно с наименьшими издержками и наибольшими результатами. Государственное управление должно строиться на основе науки и обеспечивать строгую цикличность решений и действий в соответствии с объективными закономерностями. Государство и другие публичные институты призваны действовать на основе права и принципов демократии.

#### 4. Конфликт интересов и «право силы»

Действуя в соответствии со своими интересами субъекты права по-разному реагируют на сложившиеся правоотношения и создают в правовом пространстве неожиданные и причудливые «рисунки». Устойчивость национальных правопорядков и миропорядка подвергается деформациям, поэтому нужны аналитические способы изучения таких явлений и их преодоления.

Юридическая наука и практика очень давно занимаются проблемами юридических противоречий. Их можно условно разделить на две группы. Во-первых, юридическая коллизия как противоречие между нормами внутри одного правового акта или между нормами разных правовых актов. Здесь приходится находить способы недопущения таких противоречий с помощью конструкции юридической силы актов и правовой системы. Внутри страны приходится преодолевать коллизии между

<sup>32</sup> См.: Символоков О.А. Договоры в электроэнергетике: проблемы теории и практики. М., 2021.

общегосударственными актами и актами территориальных единиц. Именно поэтому в Конституции РФ к ведению федерации отнесено «федеральное коллизионное право». Весьма неясными являются соотношения между разными международно-правовыми актами. С одной стороны, это акты ООН, Совета Безопасности, функциональных институтов типа МОТ, ВОЗ, ВТО и др. С другой — активно развивается региональное международное регулирование по линии СНГ, ЕАЭС. Здесь едва ли есть прямая иерархическая связь, поэтому с трудом удастся находить выход при противоречиях и дублировании между такими актами.

Во-вторых, в науке выделяется понятие «юридический конфликт»<sup>33</sup>. Он охватывает как юридические коллизии, так и острые противоборства и столкновения субъектов права. В основе лежат экономические, политические и природоресурсные причины, но в не меньшей степени и правовые взгляды правящих элит. Такие явления возникают в разных сферах жизни государства и мирового сообщества, причем нужно отметить своеобразную взаимосвязь конфликтов между собой, когда противоречия в рамках одной отрасли законодательства порождают противоречия в другой. Таковы некоторые трудовые конфликты, перерастающие в административно-правовые и публично-правовые.

Ядром подобных противоречий является столкновение взглядов и позиций субъектов права, и законодательство реагирует на данные явления. Так, в ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>34</sup> особо выделено коррупционное правонарушение в виде конфликта интересов.

В последние десятилетия все более отчетливо проявляется такое явление, как право силы, когда субъект права ссылается на правовые акты и их субъективное толкование для оправдания нарушений правопорядка. Примером является применение США вооруженной силы в Ираке, Сирии и Ливии. Допускаются многочисленные случаи прямого вмешательства в дела государств. Грубо нарушаются экономические интересы государств и бизнес-структур, когда либо приостанавливаются, либо разрываются производственные и торговые контракты. Это наблюдается применительно к позиции США и ЕС в отношении газопровода «Северный поток-2».

Возникает вопрос: как можно предотвращать и преодолевать юридические коллизии и юридические конфликты? Здесь есть несколько

эффективных способов. Во-первых, целесообразно последовательно реализовывать коллизионные нормы, содержащиеся в Конституции РФ и в конституциях других государств. Это благоприятным образом повлияет на правосознание спорящих сторон.

Во-вторых, требуется совершенствовать механизмы преодоления юридических конфликтов благодаря специальным профессиональным навыкам сторон. Полезны переговоры, договоренности, институт посредников и институт медиаторов. Принесет пользу подготовка научно-практического пособия «Юридическая конфликтология».

В-третьих, необходимо в полной мере использовать институт правосудия и присущие ему процедуры. Это позволит вовремя замечать нарушения в сфере трудовых, экологических, гражданско-правовых и политико-правовых отношениях. Этим вопросам посвящена обширная литература.

В-четвертых, в современных условиях глобальной нестабильности и ослабления связей между государствами особое значение приобретает правильный выбор юрисдикций. В частности, на очередном заседании Ученого совета ИЗИСП в докладе А.И. Шукина и в выступлениях членов совета подробно рассматривались сложные вопросы выбора юрисдикций для разрешения экономических споров, образования международных торговых судов. Необходимо при этом учитывать нормы конституций о национальном языке судопроизводства и допустимости использования иностранных языков. Принципиальное значение имеет положение Гражданского кодекса РФ о применении норм иностранного права при соблюдении основ публичного правопорядка. Действовать здесь нужно быстро и на системной основе, вводя изменения в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

В заключение отметим следующее. Конфликты интересов следует рассматривать не как случайный спутник, а как систематически возникающее явление в правопорядках. Коллизии и конфликты как источник противоречий могут иметь и положительный смысл, позволяя устранять пробелы и ошибки в законодательстве и ложные и предвзятые толкования национальных и международных норм и конкретных правовых решений и действий.

##### **5. Некоторые прогнозные оценки**

Проведенное исследование позволяет высказать некоторые оценки на будущее. Во-первых, предстоит более строго отражать в государственно-правовых решениях и действиях объективные закономерности и своевременно реагировать на риски и отклонения. В противном случае неизбежны

<sup>33</sup> Юридический конфликт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2017.

<sup>34</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6228.

ошибки и запоздалое реагирование на возникающие явления.

Во-вторых, надо предвидеть видоизменение функций государства в условиях противоречивого развития международных отношений. Поэтому неизбежна перестройка государственных институтов и появление гибких структур на основе представительства интересов разных субъектов права.

В-третьих, необходимо предвидеть эволюцию методов и способов правового регулирования, тогда можно будет шире использовать не только императивные нормы, но и нормы-программы, модельные нормы, примерные нормы и т.п. Это позволит найти новые грани соотношения с другими социальными регуляторами (мораль, религия, технические нормы и др.)

Проблема динамики интересов заслуживает комплексных исследований усилиями разных наук, как гуманитарных, так и технических. Это позволит постепенно менять доминанты общественного развития, усиливая механизмы выработки общих и согласованных интересов на основе так называемого гуманитарного синергетического потенциала.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бехманн Г.* Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний. М., 2020.
2. *Богданов А.А.* Тектология: всеобщая организационная наука. 6-е изд., испр. и доп. М., 2019.
3. *Галузо В.Н., Канафин Н.А.* Цифровое право в Российской Федерации: нонсенс или реальность? // *Право и государство: теория и практика.* 2018. № 8. С. 118–125.
4. *Зорькин В.Д.* Право против хаоса. М., 2018.
5. Интерпретация и применение больших данных в юриспруденции и юридической практике / науч. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2021.
6. *Малько А.В., Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф., Кроткова Н.В.* Обзор методологического семинара на тему «Цифровое право: методология исследования» (18 апреля 2019 г., Саратовская государственная юридическая академия, Саратовский филиал Института государства и права РАН) // *Государство и право.* 2019. № 8. С. 122–128. DOI: 10.31857/S013207690006253-0
7. *Правовое пространство: границы и динамика* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2019.
8. *Правовое пространство и человек* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. М., 2012.
9. *Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств – участников СНГ* / отв. ред. Е.А. Галиновская, М.В. Пономарев. М., 2022.
10. *Правотворчество в XXI веке: эволюция доктрины и практики (к 90-летию со дня рождения А.С. Пиголкина): сб. науч. ст. / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, В.Р. Авхадеев и др.; отв. ред. В.В. Лазарев.* М., 2022.

11. *Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни): ежегодный науч. доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления.* Подготовлен совместно с Центром комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, при участии специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / под ред. В.В. Балытникова. М., 2021. URL: <https://ciptus.mgou.ru/upload/iblock/029/Doklad-2021.pdf>
12. *Публичные и частные интересы в российском законодательстве* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2005.
13. *Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности.* М., 2010.
14. *Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации* / ред. кол.: А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М., 2022.
15. *Символоков О.А.* Договоры в электроэнергетике: проблемы теории и практики. М., 2021.
16. *Тихомиров Ю.А.* Государство. М., 2013.
17. *Тихомиров Ю.А.* Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // *Журнал рос. права.* 2021. № 3. С. 5–16.
18. *Тихомиров Ю.А.* О новом «Духе законов» или ... прощай, Монтескье? // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2011. № 2. С. 97–104.
19. *Тихомиров Ю.А.* Право: традиции и новые повороты. М., 2021.
20. *Хабермас Ю.* Вовлечение Другого. Очерки политической истории. М., 2008.
21. *Хабермас Ю.* Структурное изменение публичной сферы. М., 2016.
22. *Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А., Старостина А.Н.* Качество российского государственного управления: проблемы и предложения. М., 2022.
23. *Южаков В.Н., Черешнева И.А.* Обеспечение фундаментальных прав человека при обработке данных в государственном управлении. М., 2022.
24. *Юридический конфликт* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2017.
25. *The emergence of global Administrative Law / School of law, Duke University.* Vol. 68, Summer/Autumn. 2005. No. 3, 4.

#### REFERENCES

1. *Behmann G.* Modern society: risk society, Information Society, Knowledge Society. М., 2020 (in Russ.).
2. *Bogdanov A.A.* Tectology: general organizational science. 6<sup>th</sup> ed., cor. and additional. М., 2019 (in Russ.).
3. *Galuzo V.N., Kanafin N.A.* Digital Law in the Russian Federation: nonsense or reality? // *Law and the state: theory and practice.* 2018. No. 8. P. 118–125 (in Russ.).
4. *Zorkin V.D.* Law against chaos. М., 2018 (in Russ.).

5. Interpretation and application of big data in jurisprudence and legal practice / scientific ed. Yu. A. Tikhomirov. M., 2021 (in Russ.).
6. *Mal'ko A.V., Afanasyev S.F., Borisova V.F., Krotkova N.V.* Review of the methodological seminar on “Digital law: research methodology” (April 18, 2019, Saratov State Law Academy, Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences) // *State and Law*. 2019. No. 8. P. 122–128. DOI: 10.31857/S013207690006253-0 (in Russ.).
7. Legal space: boundaries and dynamics / ed. Yu. A. Tikhomirov. M., 2019 (in Russ.).
8. Legal space and man / res. eds. Yu.A. Tikhomirov, E.V. Pulyaeva, N.I. Khludeneva. M., 2012 (in Russ.).
9. Legal problems of sustainable spatial development of the CIS member states / res. eds. E.A. Galinovskaya, M.V. Ponomarev. M., 2022 (in Russ.).
10. Lawmaking in the XXI century: the evolution of doctrine and practice (to the 90<sup>th</sup> anniversary of the birth of A.S. Pigolkin): collection of scientific articles / T. Ya. Khabrieva, V.V. Lazarev, V.R. Avkhadeev et al.; ed. V.V. Lazarev. M., 2022 (in Russ.).
11. Problems of improving governance in conditions of global instability (international, domestic, regional and local levels): annual scientific report of the Center for Research on Problems of Territorial Governance and Self-Government. Prepared jointly with the Center for Integrated European and International Studies of the Higher School of Economics, with the participation of specialists from the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation / ed. by V.V. Balytnikov. M., 2021. URL: <https://ciptus.mgou.ru/upload/iblock/029/Doklad-2021.pdf> (in Russ.).
12. Public and private interests in Russian legislation / res. ed. Yu. A. Tikhomirov. M., 2005 (in Russ.).
13. Register of powers of federal executive authorities: expert systematization and analysis of activities. M., 2010 (in Russ.).
14. Regulatory policy of the Russian Federation: legal problems of formation and implementation / ed. col.: A.F. Nozdachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova. M., 2022 (in Russ.).
15. *Symbolokov O.A.* Contracts in the electric power industry: problems of theory and practice. M., 2021 (in Russ.).
16. *Tikhomirov Yu. A.* State. M., 2013 (in Russ.).
17. *Tikhomirov Yu. A.* Dynamics of competencies of public authorities in normal and critical situations // *Journal of Russ. law*. 2021. No. 3. P. 5–16 (in Russ.).
18. *Tikhomirov Yu. A.* About the new “Spirit of laws” or ... goodbye, Montesquieu? // *Comparative Constitutional Review*. 2011. No. 2. P. 97–104 (in Russ.).
19. *Tikhomirov Yu. A.* Law: traditions and new turns. M., 2021 (in Russ.).
20. *Habermas Yu.* Involving the Other. Essays on political history. M., 2008 (in Russ.).
21. *Habermas Yu.* Structural change of the public sphere. M., 016 (in Russ.).
22. *Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Tikhomirov Yu. A., Starostina A.N.* The quality of Russian public administration: problems and proposals. M., 2022 (in Russ.).
23. *Yuzhakov V.N., Chereshneva I.A.* Ensuring fundamental human rights in data processing in public administration. M., 2022 (in Russ.).
24. Legal conflict / res. ed. Yu. A. Tikhomirov. M., 2017 (in Russ.).
25. The emergence of global Administrative Law / School of law, Duke University. Vol. 68, Summer/Autumn. 2005. No. 3, 4.

### Сведения об авторе

**ТИХОМИРОВ Юрий Александрович** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 117218 г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

### Authors' information

**TIKHOMIROV Yuri A.** — Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Deputy Head of the Center for Public Law Studies of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 34 B. Cheremushkinskaya str., 117218 Moscow, Russia