

ВЕКТОРЫ УПРАВЛЕНИЯ В ФОКУСЕ ПРАВА

Тихомиров Ю.А.¹

Аннотация

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития России во многом связано с управлением на основе права. Эта связь нелегко обнаруживается и обеспечивается ввиду разновекторности развития управления. Несмотря на выдвигание стратегических целей, происходят отклонения в правовой сфере от установленных целей и принципов правового регулирования. Статья построена на основе обобщения материалов деятельности публичных и экономических институтов, опыта многолетнего участия автора в подготовке проектов законов и иных правовых актов, а также изучения практики их реализации. Используются данные социальных исследований, научные материалы по данной теме.

В ходе анализа проблем удалось выявить систему правовых регуляторов, с помощью которых устанавливаются стратегические и национальные цели страны и отдельных сфер развития экономики. Обосновывается необходимость интернационализации административного права на основе национально-государственного суверенитета и институтов международного права с учетом лучших образцов иностранного административного права. Рассматриваются способы взаимодействия субъектов управления и вносятся предложения по обеспечению их согласованной деятельности, что позволит выстроить стройную систему процесса реализации правовых актов для решения задач управления, начиная с международных актов, конституций и законов и заканчивая локальными актами, саморегулированием и профессиональными этическими кодексами.

Важным вектором развития управления являются активное использование человеческого фактора и обеспечение участия граждан в управлении делами государства. Пока же наблюдаются пассивность людей при разнообразии их социально-правовых ролей. Публичные институты могут остаться без поддержки граждан. Между тем социология права и юридическая психология

¹ Тихомиров Юрий Александрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент МАСП, директор Института правовых исследований НИУ ВШЭ, зам. зав. Центра публично-правовых исследований ИЗиСП при Правительстве РФ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Москва, 101000, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: utikhomirov@hse.ru

способствуют увеличению «зоны» правомерного поведения и эффективности правовых решений и действия. Необходимо учитывать и влияние внешней среды на правосознание и поведение граждан.

Поведенческий механизм управления и права подвергается изменениям ввиду повышения удельного веса новых информационных технологий. Цифровизация влияет на компетентность органов и реализацию решений, на стиль деятельности управленческого персонала, на общее пространство регулирования. Программы роботизации расширяют возможности сужения учетно-отчетных и финансовых операций, увеличивают объем прогнозно-аналитических функций управления. Здесь требуется последовательное решение правовых, организационных и иных задач. Главное заключается в повышении качества управления для достижения стратегических целей страны.

Ключевые слова: управление; право; государство; публичные институты; бизнес-структуры; правомерное поведение; закон; международно-правовые акты; цифровизация.

Концепции, нормы, риски

Мировоззренческий аспект управления не может не отражать использование и противоборство различных концепций и теорий, взглядов и позиций. Я бы заметил, что идеологическое содержание управления нельзя недооценивать, поскольку оно отражает социально-политические и иные ценности и целевые ориентиры.

Поэтому кажется досадным, что в последние десятилетия громадный поток иностранной литературы принес в сферу управления много концепций и теорий, отражающих принципы и образцы управления. Они, безусловно, полезны, и их охотно применяют, но забывают отечественные корни «живого права». Достаточно вспомнить П. Сорокина, который начинал действовать в России, А. Богданова с его тектологией – всеобщей организационной наукой, и многих организаторов промышленного и военного строительства (особенно в годы Великой Отечественной войны). В 1960–1970-е гг. в нашей стране стала активно развиваться проблематика «научного управления обществом» (В.Г. Афанасьев). Оживилось право, охотно воспринимая при этом положения французской, американской и польской социологии права. Появилась отечественная концепция социологии права, на практике стали создаваться планы социального развития, социально-психологические службы предприятий и министерств. Но в начале 1990-х гг. все это исчезло из поля зрения и науки, и практики. Компенсацией стали служить многочисленные иностранные концепции управления – «вмешательства государства в экономику», «дерегулирования», «хорошего управления», менеджизма, аутсорсинга и др.

К сожалению, реальная практика управления как в нашей стране, так и в других государствах характеризуется увеличением неопределенности и обострившимися экономическими, политическими и иными противоречиями.

Поэтому сейчас, как никогда ранее, мы нуждаемся в использовании научных методов прогнозирования, диагностики рисков, теорий (решений) правовых и особенно административных актов, обоснованного соотношения управления и саморегулирования.

Таков один из векторов управления, хотя, казалось бы, тут должен быть «нормативный консенсус» последовательно совершаемых действий. Видимо, допущенные в процессе перестройки и реформ преувеличения оценок рыночного саморегулирования и привели к восстановлению и усилению некоторых механизмов государственного управления. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» позволяет вводить прогнозирование и планирование в механизм воздействия на общественные и иные процессы. Решения о стратегическом развитии страны, определяющие стратегии развития отраслей и сфер, наконец, Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204 «О национальных целях и приоритетных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года» привели к формированию инструментов долгосрочного предвидения процессов развития.

Однако в объеме программно-целевых документов видны изъяны. Во-первых, до сих пор прогнозирование строится преимущественно на односторонней экономической основе и без долгосрочных корреляций между отраслями, сферами, этапами и новыми состояниями. Так, «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года», подготовленный Министерством экономического развития, утверждает: «Нет ясности во взаимных влияниях разных сфер и вариантах достижения целей, в способах достижения целей, т.е. в управлении».

Думается, с общим прогнозом и должны быть связаны прогнозы правового обеспечения управления и экономики (см. об этом: Тихомиров, 2018).

Во-вторых, преувеличение регулирования полномочий субъектов права приводит к увеличению массива таких документов и их некоторой несогласованности между собой. Так, неясно соотношение положений отдельных стратегий с нормами отраслевых законов о науке, промышленности, информации и т.д. Каковы тут приоритеты?

Беда в том, что такой подход приводит к увеличению объема контроля и отчетности и уменьшению «эффективности правового администрирования». Разрыв между ними и позитивными действиями увеличивается, что плохо сказывается на реальных результатах (см. подробно: Правовое администрирование..., 2018).

В-третьих, до сих пор документы не отражают позитивного потенциала права, когда они могут не только фиксировать, но и влиять на формирование новых экономических и иных отношений и состояний экономики, культуры и пр., на образ жизни людей. Где федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», проект, который «движется» около 30 лет? Почему право воспринимается преимущественно как «способ показателности и ограничения»? Почему мало используются стимулы и поощрения за достижение лучших экономико-правовых образцов? Помогает схема векторов.

Вектор А. Развитие правовых идей и концепций

А1

1. Классика права
(Платон, римское право)
2. Общие концепции
(социализм и капитализм,
либерализм и тоталитаризм,
единство и разделение властей),
суверенитет и гегемонизм в мире
3. Общеправовые концепции
(верховенство права и др.)
4. Отраслевые концепции
5. Действие других социальных
регуляторов (мораль, религия,
традиции и др.)

А2

1. Ошибочные концепции
2. Несогласованность позиций
3. Противоборство идей
- ← 4. Лжеинформация
- 5. Конкуренция юрисдикций
6. «Растворение» национального
права (Римский клуб и др.)

Вектор Б. Динамика поведения людей под влиянием права

Б1

1. Информированность, знание права
2. Мотивы правомерного поведения
3. Соблюдение права
4. Уважение права
5. Активная правореализация
6. Социально-правовые роли
7. Виды правосознания
(«народов», группировок и др.)

Б2

1. Допускаемая неправомерность
2. Отчуждение от права
3. Нарушение закона
- ← 4. Коррупция
- 5. Лжеправо в фокусе интересов
6. Правовой нигилизм
7. Насилие, «право силы»

Вектор В. Стабильность и динамика правового развития

В1

1. Правовые традиции,
преемственность
2. Целеполагание
3. Расширение сфер регулирования
4. Сужение сфер регулирования
5. Саморегулирование
6. Баланс публичного и частного
регулирования
7. Циклы правового развития

В2

1. Ослабление роли права
2. Сужение сферы регулирования
3. «Рокировка» национальных
и международных регуляторов
- ← 4. Скорости – ускорение
и замедление процессов
- 5. Избыток регулирования
и пробелы в праве

Вектор Г. Увеличение многослойности регулирования

Г1

1. Увеличение массива актов
2. Соотношение актов – юридическая сила
3. Виды правовых регуляторов, «цепи» актов в стране и в мире
4. Качество регулирования – «ОРВ», ответственность

Г2

1. Хаотичность формирования правовых массивов
2. Отсутствие целевой и системной ориентации
3. «Разорванные» связи
4. Слабый правопорядок
5. Юридические коллизии, конфликты
6. Слабость воздействия
7. Увеличение дистанций согласования

←
→

Вектор Д. Институционализация в правовой сфере

Д1

1. Увеличение количества субъектов правотворчества
2. Множество органов и структур
3. Централизация, децентрализация и деконцентрация
4. Затруднение доступа к праву
5. «Потерянная» цель и результат

Д2

1. Увеличение правовых дистанций
2. Чрезмерная плотность регуляторов
3. Увеличение объема предписаний
4. Сужение возможности выбора вариантов решений и действий
5. Увеличение зоны юридических коллизий и конфликтов

←
→

Вектор Е. Технизация правовой сферы

Е1

1. Роль новых информационных технологий
2. «Сетевое» общение и право
3. Роботизация
4. Решение и ответственность в человеко-технических системах
5. Новые процедуры управления
6. Изменение законодательства

Е2

1. Когда и как регулировать (*электронное правительство и др.*)
2. «Открытые» правоотношения
3. Ограничение роли человека
4. Новые режимы и правила функционирования
5. Электронный документ
6. Изменение перечней профессий (*в том числе юридических*)
7. Тайна личной жизни и риск компьютерных ошибок

←
→

Общество и мировое сообщество развиваются противоречиво. Им дают разные характеристики ученые и политики, пытаясь угадать причины и векторы развития и предложить те или иные средства юридико-управленческого содержания. Современное общество – это общество информации, знаний и риска (см.: Бехманин, 2010), это – гражданское общество с обеспечением демократичности прав и свобод (см.: Хёффе, 2015), это – общество, где право противостоит хаосу (см.: Зорькин, 2018), это – правовое пространство со своими центрами и границами (см.: Тихомиров, Головина, Плюгина и др. 2019). Как обнаружить риски и найти правильные пути?

Многофакторность развития управления и права неизбежно обостряет проблемы рисков в правовом регулировании. Их нельзя рассматривать как редкую случайность, которую можно предотвратить. Риски становятся неотъемлемым спутником правовых регуляторов и действия правовых институтов, и к ним должно быть приковано всеобщее внимание. Давосский экономический форум в последние годы обратил внимание на такие риски, как ослабление государственных институтов и государств, обострение межнациональных отношений, роботизация, техногенные и экологические катастрофы. Диагностика рисков и системность их предотвращения – в повестке дня.

Кратко можно выделить следующие риски в правовой сфере:

- а) нарушение системных связей и возрастание объема юридических коллизий;
- б) нарушение принципов верховенства права и приоритета закона;
- в) юридические ошибки;
- г) разрыв между правотворчеством и правоприменением;
- д) отчуждение граждан от права;
- е) противопоставление законности и целесообразности;
- ж) нарушение международных обязательств.

Поэтому нужен своего рода антирисковый механизм как органичный элемент управления и правового регулирования. Имеются в виду включение диагностики рисков в механизм программирования и планирования, введение новых способов юридического прогнозирования и оценки рисков (см.: Тихомиров, 2018), устранение конфликтов в управлении с учетом разных векторов.

«Обилие» и повторяемость целей и слабо обоснованные прогнозы приводят к их частой корректировке. Субъекты управления в большей степени заняты актами и действиями внутри собственной управленческой системы и оторваны своим воздействием от объекта управления. Управление проявляет себя рассогласованно, теряя возможность объединить все элементы и ресурсы управления для реального достижения целей и конечных результатов. Что же делать? Приведем некоторые рекомендации и аргументы об изменении правовых регуляторов.

Управление в мировом правовом пространстве

Сохранение национальных границ правового регулирования не означает ограничение правовых пространств (см.: Тихомиров, Головина, Плюгина и др., 2019). Напротив, масштабность и гибкость управления экономиче-

скими, техногенными, природными, миграционными, информационными и иными процессами требуют освоения пространства функционирования в широком плане – в национальном и международном. Управление универсальными процессами требует сочетания территориальных и экстерриториальных, виртуальных и иных способов регулирования. И здесь многое зависит от интернационализации административного права как важнейшей отрасли в системе права (см.: Абакирова, Абдыраев, Василевич и др., 2018).

Иностранное административное право развивается устойчиво в трех основных направлениях – традиционный анализ институтов административного права, трансформация публичных институтов в условиях Европейского союза, изучение административно-судебных процессов в англо-американской доктрине. Появляются статьи о многоуровневом международном управлении (см.: Пиччиотто, 2009), о коллизиях и спорах (см.: Chiti & Mattarella, 2011).

В современном мире привычное нередко становится устаревшим, и на смену приходят новые явления и их объяснения. Традиционное разделение права на две параллельные суперсистемы – внутреннюю и международную – сменяется новым соотношением суверенитета и глобализации, национальных и международных регуляторов. Масштабность процессов в обществе и мировом сообществе требует гибкого сочетания систем управления, поскольку экономические, социальные, политические, экологические и технические процессы весьма значительны для государств и требуют управления международными процессами (см.: Ковлер, Тихомиров, Сакаева, Хаванова, 2018). Политические деятели провозглашают доктрины пересмотра формата мира, и в праве усиливаются пробелы интернационализации.

Традиционное представление о внутреннем праве государства и международном праве породило дуалистичный взгляд на их системы и структуры. Отрасли национального права развиваются в пределах государств и обеспечивают выражение их суверенитета. Государственные границы сочетаются с границами правового регулирования, но насколько теперь обоснованы такие требования? Интенсивное сотрудничество государств неизбежно приводит к новому соотношению национального и международного права, и пункт 4 ст. 15 Конституции РФ служит ключом к пониманию данного явления. Сочетание, координация, согласование и преодоление юридических конфликтов – такова картина правового развития в современном мире (см.: Chiti & Mattarella, 2011).

Соответственно, происходят изменения в системе отраслей права, одним из источников которого служат принципы и одобренные институты и нормы международного права. Сравнительное правоведение открывает пути для использования опыта и лучших образцов зарубежных правовых решений.

Гражданское и административное право как опорные конструкции частного и публичного права оказались в центре новых юридических воздействий, когда признание верховенства права и согласование своих действий с ним выражает суверенитет государства и в том числе правовой суверенитет. Но понимание новой парадигмы происходит медленно и противоречиво.

Российское административное право оказалось весьма консервативным, восполняя новеллы внешней среды и сохраняя в то же время традиционную структуру и объем регулирования. Органы исполнительной власти, государ-

ственная служба и административная ответственность и сейчас охраняются как устойчивые объекты исследований и учебных программ. Между тем реальные регулятивные и управленческие процессы происходят на фоне масштабных интеграционных процессов, когда институты внешней среды и ее влияние рассматриваются как доминанта внутригосударственных процессов. Не случайно доктрины «гуманитарной интервенции», «суверенной демократии» и т.д. сохраняют некоторые институты и правовые регуляторы. Такова практика американской политики давления и вмешательства. Авторы книги «Global Administrative Law and EU Administrative Law» под редакцией Е. Чити и Б.Г. Маттарелла предлагают «слом» институтов национального и международного права и утверждение таких доминант, как транснациональное императивное регулирование посредством ВТО, Всемирного Банка, ВОЗ, МОТ и т.п. Опасная трактовка.

Более логичную позицию занимают другие европейские ученые, выступая в поддержку «публичной администрации», «сетевое право» (см.: Ibid.) и своего рода общего административного права. Так, в той же книге «Global Administrative Law...» (см.: Ibid.) обосновывается наличие объема риска административно-политических регуляторов в широком социальном контексте. Административное управление трактуется как управление делами государства, осуществляемое законом и властью в обществе. И в докладе Всемирного Банка «Государственное управление законом» (2018) дан обзор типичных экономико-управленческих процессов с использованием юридических, политических и социальных институтов. Жаль, что на этом фоне усиливается критика национальных институтов, в том числе российских.

Многочисленные исследования и опыт правотворческой деятельности убеждают меня в необходимости формирования такой необычной отрасли права, как интернациональное административное право. Ее предмет – согласованное развитие и использование принципов и норм международного права в сфере управления и решения глобальных задач, общих регуляторов и типичных процедур административного права зарубежных государств, системы национальных административно-правовых регуляторов. Девиз этой отрасли – интеграция разнонаправленных систем для решения стратегических задач управления в мировом сообществе, укрепления прочных гарантий национального суверенитета. Как видно, такая система административного права имеет ряд взаимосвязанных уровней, отражающих как разнонаправленные, так и согласованные векторы управления в современном мире.

В предварительном порядке и кратко выделим основные признаки данной отрасли права. Во-первых, предмет регулирования – это общие и согласованные процессы публичного управления с помощью системы регуляторов. Во-вторых, принципы управления – объективность, демократичность, согласование, подзаконность публичных и частных интересов, подзаконность решений и действий.

В-третьих, широкий регулятивно-управленческий потенциал отрасли, который позволяет согласованно решать такие глобальные проблемы, как: сохранение климата, обеспечение безопасности, рациональное использование энергетических и иных ресурсов, обеспечение продуктами питания, соз-

дание комфортного уровня жизни, обеспечение высокого уровня духовной и материальной культуры. Опыт последних десятилетий и современных процессов убеждает в полезности научно-рациональных механизмов управления в сфере промышленности, энергетики, транспорта, связи, безопасности, экологии (см., например: Закон – ресурс промышленности..., 2016). Так, например, полезен опыт Германии в сфере экономики, а опыт Франции – в сфере социальных отношений. И все же степень управления процессами остается невысокой ввиду трудности познания и использования надлежащих инструментов государственного управления.

В-четвертых, субъекты административного права, круг которых весьма широк. Кроме национальных государственных органов это органы межгосударственных объединений и международных организаций, профессиональные отдельные объединения, общественные объединения, международные ассоциации административного права, российские ассоциации административистов и иные национальные ассоциации, а также международные и национальные суды в части административной юрисдикции.

В-пятых, порядок функционирования и взаимодействия национальных и международных институтов. Это, например, порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти РФ с Европейской экономической комиссией (2015), регламенты подготовки и принятия решений, контроля. Актуальное значение приобретает использование новых информационных технологий, расширяющих «круг оперативного общения».

В-шестых, согласованное многоуровневое правотворчество. Ему способствуют своего рода общие административные правила. Таков, например, «Кодекс хорошего административного поведения» (одобрен в 2001 г. в ЕС), кодексы этик государственных служащих, кодексы строителей и т.д., «образцы лучшей практики» (опыт ОЭСР). Такие регуляторы побуждают к лучшему качеству от административно-правовых актов Правительства до локальных актов организаций и учреждений.

Таковы в общих чертах причины предлагаемой нами интернационализации административного права. Думается, что ее формирование и развитие послужат обогащению соответствующих учебников и пособий и, в конечном счете повышению эффективности управления в национальном и международном масштабе.

Государственное управление расширяет сферы регулирования и путем использования профессиональных этических кодексов. Их появление и действие позволяют сочетать нравственно-специфические правила деятельности с соответствующими правовыми регуляторами. Например, Этический кодекс медицинской сестры и другие усиливают действие законов (Гражданский кодекс РФ, ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ»), но при этом нужны дополнительные усилия по их освоению и реальному использованию, иначе множество регуляторов создают иллюзию нормативистской эффективности. Данный аспект пока слабо виден в исследованиях юристов, экономистов и социологов, хотя речь идет о глубинных ресурсах человеческого потенциала. Будет ли выявлен потенциал таких субъектов управления, как профессиональная ассоциация, которая пока в тени?

Радиусы правовых пространств увеличиваются в связи с динамикой мировых процессов. Постепенно космос входит в сферу последствий в рамках оказавшегося в забвении космического права и права международного. Использование административного права, спутников и новых технологий оставляет для управления возможность использования «данных из космоса» для решения внутренних задач, для освоения новых пространств. Думается, такая интернационализация административного права может быть прообразом новых отраслей права.

Многоуровневое управление: сигналы и пути развития

Масштабные и противоречивые социально-экономические, технические, природные процессы неизбежно порождают разное управленческое воздействие. Их носителями выступают субъекты права различных статусов и уровней. Речь идет не только об однородных субъектах внутри государства и в рамках международных стандартов, но и об их тесном взаимодействии. В литературе давно исследованы системы государственного управления – от президентских и правительственных структур до администрации учреждений и организаций. Таковым является многоуровневое управление со своим набором институциональных и интеграционных механизмов (см., например: Пиччиотто, 2009). Вопрос заключается в том, насколько эффективно воздействие на мировые и национальные процессы и явления. Не слишком ли усилились управленческие институты, не много ли их, не уходит ли много времени на их «собственные процедуры» деятельности, решения, согласования, отчеты и т.п.?

Наиболее мощный перелом в управлении происходит в периоды кризисов и реформ. Исследование этих проектов в России и зарубежных странах свидетельствует о том, что отсутствие научных критериев нередко приводит к произвольным перестройкам уровней и режимов управления. В нашей стране колебания централизации–децентрализации приводили к плохим результатам и беспрерывным корреляциям.

Исследования Института законодательства и сравнительного правоведения (см., например: Правовое администрирование в экономике..., 2018), Высшей школы экономики (см., например: Госуправление: приоритетные шаги..., 2018) показывают, сколь необоснованно постепенное перераспределение функций между федеральным и региональным уровнями, когда вместо взаимодействия наблюдается чрезмерное изолирование статусов органов, когда допускается противоборство интересов.

В повестке дня – формирование системы показателей для введения режимов планомерного и динамичного развития. Речь идет о скорости и качестве решений, о степени сближения субъектов и органов управления, об использовании ресурсов, о достижении намеченных целей и высоких конечных результатов.

К тому же «международная вертикаль» не всегда удачно сочетается с «внутригосударственной вертикалью», о чем подробнее сказано ниже.

Разновекторность уровней отчетливо выражается в комплексных социально-экономических образованиях регионального содержания. Можно вести речь о своего рода новом регионализме, когда сочетаются разные механизмы управления для достижения общих целей. Так, в рамках Европейского союза давно сложились еврорегионы со своим способом совместной деятельности. В России регионы Дальнего Востока имеют общие стратегические цели, но пока сегмент управления не позволяет обеспечить реальной системности экономического и социального развития в соответствии с законами об ускоренном развитии отдельных территорий и Министерства по делам Дальнего Востока. Между тем форумы АТЭС уделяют данной проблеме должное внимание.

Еще один пример – Конвенция «О правовом статусе Каспийского моря», в рамках которой урегулированы режимы согласованной деятельности сторон и функционального сотрудничества в соответствии с постановлением о сотрудничестве в сфере торговли, инвестиций и т.д. Тут поле для действий органов.

Во всех случаях наблюдается слабое регулирование способов взаимодействия субъектов управления. До сих пор в Положениях о Министерстве науки и высшего образования, о Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций нет норм о взаимодействии. А это ведет к проблемам с дублированием, к ситуационным соглашениям и т.п.

Режимы государственно-частного партнерства используются часто и дают гарантированный эффект. И хорошо, что в Российском союзе промышленников и предпринимателей есть представители компаний, в которых существуют службы по связям и взаимодействию с органами публичной власти.

Думается, для экономической и юридической интеграции «типология управленческих взаимоотношений» – в повестке дня. Особенно это видно во взаимоотношениях публичных органов управляющих компаний и граждан. Не хватает законодательного регулирования аутсорсинга для четкой процедуры передачи полномочий.

Административно-правовое поведение: участие или отчуждение

Привычка рассматривать государственное управление преимущественно как организационно-технологический процесс приводит к недооценке человеческого фактора. Люди всегда в центре функционирования управленческого механизма, и их взгляды, оценки, действия имеют решающее значение для понимания и реализации управленческих решений. Однако в последние годы наблюдается явная недооценка поведенческого механизма управления, когда дело сводится либо к рассмотрению статусов и деятельности государственных служащих, либо к отдельным эпизодам участия граждан в управлении и к способам защиты их прав.

Юридическая наука и практика потеряли социологию права, которая стремительно развивалась в 1960–1980-х гг., и юридическую психологию. Между тем органическое сочетание правовых, социальных и психологических факторов

регулирования поведения человека имеет первостепенное значение, поскольку позволяет вести речь именно о «живом праве», по выражению австрийского ученого Эрлиха. Ведь поведение человека формируется под влиянием многих факторов, отражающих прежде всего воздействие социальной среды, – уровня развития экономики, публичных институтов и социальных норм, традиций и обычаев. Ю.Н. Кудрявцев, который обстоятельно исследовал механизм отклонения поведения от нормы права, отмечал, что правовая норма обладает ценностью – ориентирующей для человека (см.: Кудрявцев, 1978).

А что же происходит с поведением в сфере государственного управления? Здесь важно отметить то социально-психологическое опосредование правовых решений и действий, которое органически с ним связано. Несоответствие социологических проблем в праве позволило выявить роль таких явлений, как правовая информированность, правовая культура, устойчивая мотивация, социально-правовая активность, социальный контроль, уважение права (см.: Тихомиров, Казимирчук, 1973). Их динамика отсекает весомое отношение людей к правовому регулированию и публичным институтам. Иначе эффективность последних снижается.

Важное значение имеет анализ соотношения правового статуса человека и его реальных социально-правовых ролей. Правосубъектность, которой юристы традиционно уделяют большое внимание, должна анализироваться и оцениваться в фокусе реальных проявлений сознания и реальных действий или бездействия. Тогда можно увидеть: во-первых, совпадение статуса и роли; во-вторых, стремление играть не свои роли и допущение проявления полномочий и злоупотребления ими, вмешательство в сферу чужой компетенции; в-третьих, забвение статуса субъекта права (внестатусные роли); в-четвертых, позитивное «превышение» объема статуса и активную социально-правовую деятельность в соответствии с тематическими и отраслевыми актами.

В этом процессе решающая роль принадлежит правопониманию и уровню правосознания, когда человек выражает свое отношение и оценку права и институтов, когда правовая грамотность (этому посвящены официальные документы и программы правового образования) порождает разные образы права и, соответственно, мотивы поведения. Изучение реального общественного опыта свидетельствует, однако, об отсутствии прямой корреляции, поскольку слабое знание норм и понимание принципов права подчас гарантирует правомерное поведение, а знание законодательства при наличии корыстных мотивов сопряжено с неправомерным поведением. Отсюда правонарушения и низкий уровень законности.

Институтом законодательства и правоведения РФ в ходе состоявшейся 8 октября 2014 г. конференции на тему «Модернизация административного права» был проведен опрос², участникам которого было предложено оценить **исполнимость федеральных законов**. В целом исполнимость была оценена достаточно высоко (78,9%). Выявить исчерпывающий перечень факторов,

² Опросы были проведены среди участников конференций и круглых столов в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Количество опрошенных составляет в каждом случае 100 человек.

оказывающих влияние на исполнение закона, не представляется возможным. В числе ответов на прямой вопрос «*Какие причины чаще всего лежат в основе невыполнения законов?*» прозвучало:

- низкая юридическая техника – 32%;
- отсутствие необходимых ресурсов – 40%;
- невысокая юридическая культура правоприменителей – 36%;
- противоречивые указания вышестоящих органов и должностных лиц – 20%;
- экономическая, политическая, иная выгода, полученная в результате невыполнения закона – 16%.

Анализ представления респондентов о причинах невыполнения законов свидетельствует о том, что эффективность государственного управления и регулирования находится в зависимости не только от профессионализма и юридической корректности работы государственных служащих, но и от их внутренней мотивации на совершение тех или иных действий. Среди обстоятельств, лежащих в основе решений, респонденты указали:

- предписание законов и иных нормативно-правовых актов (76%);
- лоббирование (16%);
- политические обстоятельства (16%);
- перестраховку (4%).

Зачастую такая личностная заинтересованность обуславливает использование как внеправовых методов, так и правовых, но связанных с игнорированием федерального закона.

Так, при ответе на вопрос «Чем Вы прежде всего руководствуетесь в своей деятельности?» были получены следующие результаты:

- Конституцией Российской Федерации – 32%;
- федеральными законами – 72%;
- указами Президента Российской Федерации – 32%;
- постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации – 12%;
- правовыми актами федеральных органов исполнительной власти – 8%;
- устными указаниями, поручениями руководителя – 8%;
- своими убеждениями – 28%.

Стремительное развитие российского законодательства за последнее десятилетие привело к его существенному обновлению. При этом между законами возникает немало противоречий, что осложняет процесс правоприменения. *Органы исполнительной власти в своей деятельности используют практически весь существующий комплекс мер по преодолению юридических коллизий, в том числе:*

- путем заключения соглашения;
- внесением предложения законодательными органами субъекта Российской Федерации;
- внесением представления Президенту Российской Федерации;
- внесением представления Правительству Российской Федерации;
- внесением представления федеральному министру;
- обращением в федеральные суды.

Однако, несмотря на широкий инструментарий, предоставленный органам исполнительной власти, деятельность по преодолению коллизий остается неэффективной. Так, большинство респондентов (76%) отметили, что устранены лишь отдельные коллизии или что коллизии не были устранены.

Приведем результаты анкетного опроса в рамках круглого стола «Закон как важнейший ресурс развития промышленности» (2 марта 2016 г.). На вопрос «**Что, по Вашему мнению, следует предпринять для реализации Федерального закона «О промышленной политике»?**» респонденты ответили следующее:

- Расширить перечень мер стимулирования деятельности в сфере промышленности (25%), в том числе разработать нормативный правовой акт, стимулирующий потребителей машиностроительной продукции приобретать российские решения: в частности, предусматривающий компенсацию разницы в цене продукции при закупке первых партий, страхование технологических рисков.
- Совершенствовать действующее нормативное правовое регулирование в сфере промышленности и смежных сферах (75%), в том числе разработать стратегии промышленного развития; повысить информационную доступность в сфере деятельности органов исполнительной власти, направленной на стимулирование промышленности, посредством принятия правового акта; разработать процедуры реализации положений Закона о промышленной политике; модернизировать нормативно-правовые акты в сфере научно-технической информации.

Закон о промышленной политике устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере промышленной политики, к которым отнесены полномочия в области законотворчества и подзаконного нормотворчества, программно-целевого управления в регионе и возможности установления дополнительных требований к субъектам промышленной политики. **Реальное повышение роли субъектов Российской Федерации в развитии промышленности, по мнению участников опроса, возможно посредством:**

- законодательного разграничения расходных полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, перераспределения налоговых поступлений;
- усиления «обратной связи» между субъектами хозяйственной деятельности и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- развития инфраструктуры регионов.

Отвечая на вопрос **о необходимой системе мер для существенного увеличения занятости в сфере промышленности**, подавляющее большинство респондентов (80%) отметили необходимость совершенствования правовых и организационных основ в сфере образования, в частности: модернизацию среднего специального образования под нужды современной промышленности (обновление методик образования, материально-технической базы); стимулирование взаимодействия работодателей и образовательных учреждений.

Ключевая роль в реализации промышленной политики отведена органам государственной власти. В настоящий момент одним из сдерживающих факторов на пути эффективной реализации стратегических задач развития промышленности является слабое взаимодействие между различными органами государственной власти. В качестве *мер, направленных на улучшение взаимодействия органов государственной власти по реализации стратегических задач*, участники опроса отметили:

- законодательное закрепление ответственности органов государственной власти за эффективность реализации ими полномочий в установленной сфере (40%);
- формирование системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти по объективным показателям роста в соответствующем секторе народного хозяйства (40%);
- формирование и реализация совместных «дорожных карт» органами государственной власти (20%).

В результате анкетирования, проведенного в ходе семинара «Проблемы совершенствования административного законодательства в контексте обеспечения эффективности и результативности государственного управления» (22 мая 2017 г.), были получены следующие данные.

При ответе на вопрос *«Основания, по которым Вы принимаете административные решения (акты)?»* 73% респондентов отметили, что в качестве таковых выступают *«поручения вышестоящего руководства»*, и лишь 27% – что *«в силу предписаний закона»*.

Респондентам было предложено оценить, *«какие факторы мешают им в полной мере реализовать собственную компетенцию»*. 42% в качестве таковых отметили *«быструю смену политико-экономических и иных курсов»*, 35% – *«нехватку ресурсов (финансовых, информационных, материальных и др.)»*, 17% – *«нечеткость закрепления компетенции во множестве актов»*, 8% – *«недостаточную квалификацию персонала»*.

Отвечая на вопрос *«Как Вы реализуете предложения организаций в регулируемой сфере?»*, респонденты отметили:

- *«Предложения учитываются при составлении планов и программ»* – 27%;
- *«Предложения учитываются эпизодически»* – 28%;
- *«Предложения оцениваются как необоснованные»* – 9%;
- *«Предложения не используются из-за нехватки времени на их обработку и анализ»* – 36%.

Индивидуализация поведения – один аспект анализа. Другой аспект связан с отражением многообразия социальных связей человека и его участием в различных сообществах. Многие убеждены в существовании особого представления о праве, правах и обязанностях, о государственных и общественных институтах у лиц одной религии, одной национальности, у жителей определенного региона и населенного пункта.

Такое переплетение взглядов следует учитывать при определении уровня доверия разным общественным институтам. Ниже в таблице приведены социологические данные по теме *«Динамика доверия политическим и общественным институтам»*.

Таблица

**Динамика доверия политическим и общественным институтам,
2014–2017 гг., % (упорядочено по данным за май 2017 г.)**

Институты	октябрь 2014	март 2015	октябрь 2015	март 2016	октябрь 2016	май 2017
Президенту РФ	78	78	75	72	67	72
Российской армии	62	65	65	67	65	67
Православной церкви	50	50	51	47	46	51
Российской академии наук	42	47	48	41	44	46
Правительству РФ	56	49	52	38	40	43
Руководителю республики, губернатору области, края	48	43	43	30	31	36
Общественным и правозащитным организациям	37	35	34	31	31	36
Полиции, органам внутренних дел	28	32	32	29	31	36
Телевидению	44	38	37	35	35	35
Прессе (газетам, журналам)	33	30	30	30	27	30
Профсоюзам	26	24	27	22	23	29
Органам местного самоуправления	34	27	29	22	20	28
Совету Федерации ФС РФ	34	30	30	22	23	27
Судебной системе	24	26	26	22	24	26
Государственной Думе ФС РФ	32	29	32	22	22	25
Политическим партиям	17	17	17	12	15	18

Источник: (Горшков, 2017).

На поведение людей в сфере государственного управления влияют разные факторы, и среди них качество и стиль деятельности служащих, обоснованность решений, справедливость действий органов и их работников. Отсюда широкий спектр оценок и действий граждан, реализующих конституционные права, в том числе право участвовать в управлении делами государства. Поведенческие векторы разные – понимание и поддержка, открытость и активные действия, с одной стороны, несогласие и критика, протест и отчуждение, нарушения – с другой. Пример тому нормы трудового законодательства о правилах приема на работу и фактические трудовые отношения «в тени» без оформления трудовых договоров, контрактов и соглашений. Экономические нормы «во благо людей» нарушаются как по мотивам их влияния на повышение стабильности, так и из-за неопределенности, возникающей в силу личных соображений выгоды и удобства. А органы бездействуют.

И у государственных служащих, и у бюджетников отклонения от моделей правового поведения «заложены» в их статусах и законодательстве. Коррупция вместо строгого соблюдения публичных интересов, злоупотребления служебным положением, превышения власти, должностное бездействие – вот типичные негативные поведенческие действия государственных служащих. Предотвратить и устранить их можно строгим отбором кандидатов на должности, сверкой и оценкой их реальных действий, эффективным и качественным контролем.

Как видно, существуют явные и скрытые корреляции между нормами и статусом, субъектным управлением и действиями. Между правомерным и неправомерным поведением находится зона нейтрального поведения. И изменение их соотношения лежит не столько в плоскости санкций, сколько в плоскости формирования соответствующего правомерного поведения людей как участников социального преобразования, уклада жизни и обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны. Управленческий механизм должен быть творческим механизмом организации деятельности людей.

Отметим, что феномен массового и коллективного сознания и поведения всегда был в центре внимания политических деятелей. Ведь без этого нельзя добиться реализации политических и иных целей. Но Маркс, пожалуй, преувеличивал роль экономического детерминизма в преобразовании ума, воли и интересов людей. Не случайно горячий опыт строительства нового общества породил известную ленинскую формулу: «Государство сильно сознательностью масс. Оно сильно тогда, когда массы все знают, обо всем могут судить и на все идут сознательно». Но так ли все происходит в действительности? Принуждение и насилие, страх и послушание ломали этот постулат в XX в. в нашей стране и за рубежом.

Известный Римский клуб не случайно в одном из первых докладов о тенденциях мирового развития провозглашал необходимость «революции сознания», которая позволяет преодолеть национально-государственные и правовые границы в мире. Курс на формирование своего рода планетарного сознания привел к обоснованию в докладе Римского клуба осенью 2017 г. набора ключевых условий устойчивого развития планетарного общества, для обеспечения гармонии человека и природы, нового соотношения коллективности и индивидуализации, гендерного равенства и т.д. (см.: Римский клуб, 1997). Но и тут односторонний вектор развития меняется ввиду хаотичности процессов в мире и противоборства глобализма и суверенизации, обострения противоречий между богатыми и бедными. Словом, мировоззренческий аспект правосознания и поведения имеет не только национальное, но и международное содержание, а также взаимовлияние.

«Ручное» управление или «электронизация»

Громадные масштабы социально-экономического развития и иных процессов, ускоренные темпы принятия решений и действий требуют нового обеспечения управления. Новые информационные технологии и курс

на информатизацию общества создают современный и перспективный фон управления внутри страны и в мировом сообществе. Принятая 28 июля 2017 г. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»³ означает новый этап технизации управления, использующего отечественный и зарубежный опыт.

Напомним, что в 70-х гг. XX в. в нашей стране была разработана Концепция общегосударственного автоматизированного управления народным хозяйством (ОГАС). В разработке ее правового обеспечения и территориальных, отраслевых автоматизированных систем управления автор принимал участие. Приходилось решать совместно с экономистами, математиками, программистами такие проблемы, как выявление соотношения компетенции субъектов права и «наборов задач» в режиме АСЕ, формализация правовых норм, определение новой роли человека в «автоматизированных системах». Этот опыт полезен и сегодня.

За последние два десятилетия в юридической науке усилиями И.Л. Бачило, Э.В. Талапиной и других сформирована такая отрасль права, как информационное право с присущими ему понятиями и терминами (см.: Талапина, 2015). Ведется обучение по соответствующим программам.

Это позволило разработать правовые акты государственного управления в условиях программ информатизации общества. Появление новых и изменение действующих функций, режимы принятия управленческих решений, изменение статусов и компетенций государственных служащих, расширение круга лиц, участвующих в обсуждении публичных решений, статусы многофункциональных центров, оказание социальных услуг – таковы некоторые проблемы, получившие освещение в научной литературе. Но при этом мало менялись реальные управленческие процессы и сохранялся привычный «ситуационно-порученческий» стиль управления.

Принятые решения плохо исполняются, и нормы подчас бездействуют, плохие акты порождают непрерывные корректировки планов. Неизбежно увеличивается объем отчетности и контрольно-надзорной деятельности и уменьшается объем аналитико-прогнозной и основной организационной работы. И в итоге правильный вектор электронизации управления сбивается.

Между тем зарубежный опыт свидетельствует о необходимости системных действий в данной сфере и соответствующего правового обеспечения. Так, Европарламент принял резолюцию «Нормы гражданского права о робототехнике», в которой определены нормативные понятия, принципы и сферы роботизации. В Южной Корее действует закон об использовании роботов. В Германии, Франции и других странах электронные устройства стали спутником многих видов деятельности, причем с одновременным обновлением стратегий, программ и практики управления.

Анализ отечественного и зарубежного опыта позволяет выделить ряд актуальных направлений развития цифровизации в сфере государственного управления:

³ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"».

1. Системное, а не одностороннее решение проблемы введения правовых регуляторов в сфере роботизации и искусственного интеллекта. Коллизии происходят одновременно с упорядочением и обновлением системы.
2. Проведение исследований и практические действия в связи с необходимыми изменениями в компетенции органов исполнительной власти. Сужение и постепенное замещение некоторых стандартных, регистрационных, отчетных и иных служб и увеличение удельного веса аналитических, прогнозных и социальных функций. Потребуется изменение законов и положений о федеральных региональных органах.
3. Неизбежные изменения во взаимоотношениях публичных органов между собой и с бизнес-структурами и населением с введением императивных режимов диалогов, открытых публичных обсуждений и т.п. Потребуется изменение норм об административных регламентах и процедурах.
4. Более углубленное применение таких решений, как основы теории типологии правовых решений. Обеспечение юридической силы новых документов, а также специальных правовых актов об ответственности за принятие и непринятие решений.
5. Внесение изменений в перечень должностей государственных служащих и порядок осуществления полномочий. Такова актуальная повестка дня Министерства труда и социальной защиты.
6. Постепенное изменение форм и содержания документов в трудовых, налоговых, пенсионных, регистрационных и иных отношениях, постепенная отмена многих из них.

Новые информационные технологии постепенно охватывают все новые и новые сферы, и задача заключается в их гибком включении как в механизмы жизнедеятельности объектов управления, так и в механизмы деятельности субъектов управления. Их отношения меняются по уровням и общим связям, которые помогают упорядочению процессов. Таковы локальные регуляторы (например, кодексы этики в сфере информационных технологий). Меняется ли законодательство? Какие нужны новые акты? В прогнозах и стратегиях социально-экономического развития выделяются разделы о роботизации (см., например: Буркова, 2018).

Автор обосновал эти предложения на заседании секции Международного Гайдаровского форума 17 января 2019 г. Тогда же был представлен доклад группы специалистов о цифровом будущем государственного управления (см.: Добролюбова, Южаков, Ефремов, Клочкова, Талапина, Старцев, 2019).

Были рассмотрены такие вопросы, как цифровая трансформация государственного управления: Что такое цифровая трансформация, использование цифровых технологий при планировании, мониторинге и оценке результатов государственного управления: зарубежный опыт. Использование информационных технологий в рамках управления по результатам в России: обзор практики и основные проблемы.

Цифровизация влияет на качество государственного управления. Речь идет о взаимосвязи уровня цифровизации органов государственного управления и качества государственного управления, об оценке потенциала использования цифровых технологий в государственном управлении.

Перспективы цифровой трансформации в государственном управлении по результатам охватывают использование «больших данных» для планирования, мониторинга и оценки достигаемых результатов. Цифровые технологии – механизм внедрения государственного управления по результатам.

Выводы

- Проведенный в статье анализ позволяет сделать следующие выводы:
1. Для эффективного функционирования механизма государственного управления необходимо правильно выделять векторы реальных и возможных управленческих действий. Понятие «векторы управления» позволяет отразить многообразие сфер управленческого воздействия и в процессе их познания правильно определить «позитивные векторы» как устойчивые тенденции развития. Речь идет об обоснованном определении целей, средств их достижения и оценки конечных результатов. Становится возможным противодействовать «негативным векторам» управления.
 2. В статье обоснована новая роль права в обществе, которая не сводится к формальной фиксации тех или иных явлений и действий. Речь идет, во-первых, об эффективном правовом обеспечении проектного, отраслевого, территориального управления с учетом соответствующих компетенций. Во-вторых, о гибком сочетании национально-правовых и международно-правовых регуляторов, позволяющих успешно решать как национальные стратегические задачи, так и стратегические задачи международного сообщества. В-третьих, о формировании концепции и стратегии интернационализации административного права как важнейшей отрасли права в сфере управления.
 3. В статье рассмотрены каналы взаимовлияния векторов управления и права. Право содействует упорядочению, стабильности и целевой динамичности управленческой деятельности. В свою очередь, векторы управления определяют возможные предметы правового регулирования, касается ли это законов или договоров (соглашений).
 4. Определение и использование позитивных векторов позволяют определять меры управляемости происходящими процессами. Правовой аспект здесь означает эффективное администрирование с помощью набора средств (правовых, организационных, социально-психологических), формирование строгой типологии взаимодействия субъектов управления по вертикали и горизонтали, в том числе с помощью способов электронного взаимодействия, и наконец, обеспечение обоснованного сочетания государственного регулирования и саморегулирования экономических субъектов.
 5. В повестке дня – расширение и углубление исследований механизмов правового управления общественными и иными процессами. Это касается в первую очередь обогащения научной проблематики государственного управления, теории права и отраслевых юридических наук. Такая ориентация позволит укрепить взаимодействие юридической науки с экономической, социологической и другими науками, имеющими отношение к регулированию процессов управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абакирова А.М., Абдыраев М.А., Василевич Г.А. и др. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография. Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018.
2. Бехманн Г. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний. – М.: Логос, 2010.
3. Буркова А.Ю. Использование искусственного интеллекта: нужно ли регулирование? // Право и экономика. – 2018. – № 9. – С. 5–8.
4. Горшков М.К. Российское общество в контексте новой реальности. – М.: Весь мир, 2017.
5. Госуправление: приоритетные шаги в целях устойчивого развития: докл. к XIX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г. / Н.Е. Дмитриева, А.Б. Жулин, А.В. Клименко и др. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.
6. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. – М.: Дело, 2019.
7. Закон – ресурс промышленности: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева, С.Д. Валентей и др. Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016.
8. Зорькин В.Д. Право против хаоса: монография. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018.
9. Ковлер А.И., Тихомиров Ю.А., Сакаева О.И., Хаванова И.А. Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018.
10. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. – М.: Юридическая литература, 1978.
11. Пиччиотто С. Многоуровневое международное управление: на пути к созданию глобальной конституции? // Этажи демократии. – 2009. – № 4 (71).
12. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: монография. Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Юстиция, 2018.
13. Римский клуб. История создания, избранные доклады и выступления, официальные материалы. Под ред. академика РАН Д.М. Гвениани. – М.: УРСС, 1997.
14. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). – М.: ИД «Юриспруденция», 2015.
15. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018.
16. Тихомиров Ю.А., Головина А.А., Плюгина И.В. и др. Правовое пространство: границы и динамика: монография. Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019.

17. Тихомиров Ю.А., Казимирчук В.П. Право и социология. – М.: Наука, 1973.
18. Хёффе О. Есть ли будущее у демократии? О современной политике. М.: Дело, 2015.
19. Chiti E., Mattarella B.G. (eds) *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*. Heidelberg: Springer, 2011.

CONTROL VECTORS IN THE FOCUS OF LAW

Yuriy A. Tikhomirov

Doctor of Sciences, Professor, Director
of the Institute of Legal Research, HSE.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: utikhomirov@hse.ru

Annotation

Ensuring sustainable socio-economic development of Russia is largely associated with governance based on law. This relationship is not easy to detect and ensure due to the diversity of management development, despite the nomination of strategic goals, there are deviations in the legal sphere from the established goals and principles of legal regulation. The article is based on the generalization of the materials of public and economic institutions, the author's experience of many years of participation in the preparation of draft laws and other legal acts and the study of their implementation. The data of social research and scientific materials on this topic were used.

During the analysis of the problems it was possible to identify the system of legal regulators, through which the strategic and national goals of the country and individual areas of economic development are established. Changes often occur without deep justification and the introduction of a management mechanism, and as a result, the subjects of management seem to break away from the objects of influence and act in their own «management circle».

An important vector of development of management is the active use of the human factor and the participation of citizens in the management of state affairs. In the meantime, the passivity of people and the diversity of their social and legal roles, which are always consistent with the principles of democracy and the rule of law, are observed. Public institutions may be left without the support of citizens. Meanwhile, the sociology of law and legal psychology contribute to an increase in the «zone» of lawful behavior and the effectiveness of legal decisions and actions. It is necessary to take into account the influence of the external environment on the legal consciousness and behavior of citizens.

The behavioural mechanism of governance and law is changing due to an increasing share of new information technologies. Digitalization affects the competence of the authorities and the implementation of decisions, the style of management personnel, the overall regulatory space. Robotics programs expand the possibilities of narrowing accounting and financial transactions, increase the volume of forecasting and analytical management functions. It requires a consistent solution of legal, organizational and other tasks. The main thing is to improve the quality of management to achieve the strategic goals of the country.

Keyword: management; law; state; public institutions; business structures; lawful behavior; international legal acts; digitalization.

Citation: Tikhomirov, Yu., A. (2019). Vektory upravleniya v fokuse prava [Control Vectors in the Focus of Law]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 136–159 (in Russian).

REFERENCES

1. Abakirova, A.M., Abdyraev, M. A., Vasilevich G A et al. (2018). *Modernizatsiya administrativnogo zakonodatelstva (Tseli, zadachi, printsipy i aktualnye napravleniya)*. Monografiya [Modernization of Administrative Legislation (Goals, Objectives, Principles and Relevant Lines of). The Monograph]. Ed. by A.F. Nozdrachev. Moscow: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M.
2. Bekhmann, G. (2010). *Sovremennoe obshchestvo: Obshchestvo riska, informatsionnoe obshchestvo, obshchestvo znaniy* [Modern Society: Risk Society, Information Society, Knowledge Society]. Moscow: Logos.
3. Burkova, A.Yu. (2018). Ispolzovanie iskusstvennogo intellekta: Nuzhno li regulirovanie [The Use of Artificial Intelligence: Do We Need Regulation?]. *Pravo i ekonomika*, no 9.
4. Chiti E. & Mattarella B.G. (eds). (201). *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*. Heidelberg: Springer.
5. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. & Startsev, Ya.Yu. (2019). *Tsifrovoye budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezultatam* [Digital Future of Public Administration by Results]. Moscow: Delo.
6. Gorshkov, M.K. (2017). *Rossiyskoe obshchestvo v kontekste novoy realnosti* [Russian Society in the Context of the New Reality]. Moscow: Ves mir [Whole world].
7. Gosupravlenie: prioritetye shagi v tseliakh ustoychivogo razvitiya [Public administration: Priority steps for sustainable development]. Doc. by XIX, APR. International science Conf. on economic and social development, Moscow, 10–13 April, 2018. (Eds: N.E. Dmitrieva, A.B. Zhulin, A.V. Klimentko, etc.). National Research University Higher School of Economics. Moscow: PH HSE, 2018.
8. Höffe, O. (2015). *Est li budushchee u demokratii? O sovremennoy politike* [Does Democracy Have Future? About Modern Politics]. Moscow: Delo (in Russian).
9. Kovler, A. I., Tikhomirov, Yu.A., Sakaeva, O.I. & Khavanova, I.A. (eds) (2018). *Natsionalnoe i universalnoe v prave ot traditsii k postmodernizmu* [National and Universal Law: From Traditions to Postmodernism]. Moscow: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation.

10. Kudryavtsev, V. N. (1978). *Pravo i povedenie* [Law and Behavior]. Moscow: Yurid. lit.
11. Picciotto, S. (2009). *Mnogourovnevoe mezhdunarodnoe upravlenie na puti k sozdaniyu globalnoy konstitutsii* [Multi-level International Governance: Towards the Creation of a Global Constitution?]. *Etazhi demokratii*, vol. 4, no 71 (in Russian).
12. *Pravovoe administrirovanie v ekonomike. Aktualnye problemy. Monografiya* [Legal Administration in the Economy. Actual Problems: The Monograph.]. Ed by Yu. A. Tikhomirov. Moscow: Yustitsiya, 2018.
13. *Rimskiy klub. Istoriia sozdaniya, izbrannye doklady i vystupleniya, ofitsialnye materialy.* [Roman club. The History of Creation, Selected Reports and Speeches, Official Materials]. Ed by akadem. RAS D.M. Gveniani. Moscow, URSS, 1997.
14. Talapina, E.V. (2015). *Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obshchestve (Pravovoy aspekt)* [Public Administration in the Information Society (Legal Aspect)]. Moscow: PH Yurisprudentsiya.
15. Tikhomirov, Yu.A. & Kazimirchuk, V.P. (eds) (1973). *Pravo i sotsiologiya* [Law and Sociology]. Moscow: Nauka.
16. Tikhomirov, Yu.A. (2018). *Yuridicheskoe prognozirovanie. Nauchno-prakticheskoe posobie* [Legal Forecasting: Scientific and Practical Guide]. Moscow: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M.
17. Tikhomirov, Yu.A., Golovina, A.A. & Pliugina, I.V. et al. (eds) (2019). *Pravovoe prostranstvo: Granitsy i dinamika. Monografiya* [Legal Space: Boundaries and Dynamics. The Monograph]. Ed by: Yu.A. Tikhomirov. Moscow: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M.
18. *Zakon – resurs promyshlennosti: Monografiya* (2016). [Law – Is an Industry Resource. The Monograph]. Ed. by Yu. A. Tikhomirov. (Yu. A. Tikhomirov, V. P. Yemelyantsev, S. D. Valentey at al. – eds.). Moscow: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M.
19. Zorkin, V.D. (2018). *Pravo protiv khaosa. Monografiya* [Right against Chaos: Monograph]. 2nd ed., Rev. Moscow: Norm: INFRA-M.