

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ НЕДОСТАТОЧНОСТЬ КАК ЯВЛЕНИЕ  
И НОВАЯ КАТЕГОРИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:  
ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ  
И ЗНАЧЕНИЕ ДОКТРИНАЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ**

**К. В. Каверин**

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 6 февраля 2009 г.

**Аннотация:** статья посвящена актуальным проблемам оценки эффективности административно-правового регулирования в Российской Федерации. Автор анализирует сущность административно-правового регулирования и обосновывает необходимость введения новой категории, способствующей повышению качества данного вида деятельности. В заключительной части статьи автор предлагает научное определение и указывает характеризующие признаки институциональной недостаточности как категории административно-правового регулирования, а также обосновывает необходимость доктринального развития данного направления правовых исследований в условиях глобализации.

**Ключевые слова:** административное регулирование, административное управление, государственное регулирование, государственное управление, доктрина правовая, институты правовые, институциональная недостаточность, категория правовая, нормы правовые, регулирование правовое, эффективность правовых норм.

**Abstract:** article is devoted actual problems of an estimation of efficiency of administrative and legal regulation. The author analyses essence of administrative and legal regulation and proves requirement of introduction of the new category advancing improvement of quality of the given kind of activity. In a final part of article the author offers scientific definition and grants characterising signs of insufficiency of institutes of the right as categories of administrative and legal regulation, and also proves the requirement of development for legal doctrines of the given vector of legal researches in the conditions of globalisation.

**Key words:** administrative regulation, administration managerial control, state regulation, government, doctrine legal, institutes legal, insufficiency of institutes, category legal, norms legal, regulation legal, efficiency of rules of law.

Сегодня уже ни у кого не вызывает сомнения справедливость тезиса о главных признаках современной эпохи — глобализации и интернационализации. Российская Федерация в силу своей специфики не только не является здесь исключением, но и имеет реальные шансы в складывающихся условиях существенно укрепить свой международный статус. Однако для успешной реализации этого плана помимо имеющегося у России мощного ресурсного потенциала необходим адекватный механизм регулирующего государственного воздействия, способствующий построению сильного и авторитетного на мировой арене государства.

Указывая на неумолимость глобальных тенденций, многие современные исследователи<sup>1</sup> в области теории государственного управления отмечают, что при стремлении утвердить достойное место нашей страны на континенте и в мире нам придется говорить с этим миром и с этим континентом на одном управленческом языке. Подобный вариант развития событий еще несколько десятилетий назад предвидел М. И. Пископин. Он писал: «На международном рынке появляется новый товар, ставший предметом экспорта и импорта, — это методы организации и управления»<sup>2</sup>. К сожалению, мы пока только импортируем. Вектор исследований сегодня преимущественно направлен на подбор и заимствование определенных образцов из зарубежной управленческой теории и практики. «В данной сфере у нас всегда ощущался дефицит знаний и компетентности», — так считают некоторые наши современники<sup>3</sup>, однако их мнение не бесспорно. Не стоит забывать, что российское государство — одно из старейших государств мира с исторически сложившейся системой государственного управления, определенными управленческими традициями и культурой. Следовательно, преодоление проблем развития права в сфере управления для российской правовой теории — по-прежнему актуальная задача. Одним из важнейших направлений решения данной задачи должно стать восполнение терминологического дефицита, устранение неопределенности в толковании категорий, описывающих различные явления в рамках теории права управления.

К примеру, в научной литературе мы встречаем различные трактовки понятий государственного управления, государственно-правового регулирования, административно-правового регулирования. Так, Г. В. Атаманчук определял государственное управление как деятельность, целью которой является достижение максимально возможного воздействия государственной управляющей системы на развитие общественных отношений и связей<sup>4</sup>. Государственное управление, по сути, представляет собой постоянное, непосредственное вмешательство органов государства в жизнь общества, в отличие от государственного правового регулирования, предоставляющего относительную самостоятельность названным субъектам. Под правовым регулированием Г. В. Ата-

<sup>1</sup> См., например: Барциц И. Н. Предназначение власти // Национальные интересы. 2007. № 8. URL : [http://www.ni-journal.ru/last\\_no\\_/50446ea3/b9fc5b7](http://www.ni-journal.ru/last_no_/50446ea3/b9fc5b7) (дата обращения: 07.06.2008); Любимов А. П., Сайко Е. А. Государственное управление в России : энциклопедический формат // Представительная власть — XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2008. № 2—3 (81—82). URL : [http://www.pvlast.ru/archive\\_/450.php](http://www.pvlast.ru/archive_/450.php) (дата обращения: 07.06.2008).

<sup>2</sup> Правовые проблемы науки управления / под общ. ред. А. И. Филатова. М., 1966. С. 11.

<sup>3</sup> См., например: Любимов А. П., Сайко Е. А. Государственное управление в России : энциклопедический формат.

<sup>4</sup> См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление : проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 88.

манчук понимает формирование правил, норм, методов поведения и деятельности, обеспечение их реализации<sup>5</sup>.

Как считает А. С. Пиголкин, правовое регулирование начинается с момента создания, установления правовых норм, закрепляющих те или иные интересы<sup>6</sup>. Однако реально в жизни общества оно проявляется в воздействии норм права на поведение людей, порождающем юридические обязательные, защищаемые государством последствия в различных сферах жизнедеятельности общества. В результате такого воздействия общественные отношения между людьми приобретают юридический характер, форму правовых отношений. Главная особенность правовых отношений — наличие прав и обязанностей, которые участники корреспондируют друг другу.

Правовое регулирование, кроме того, и сложное социальное явление, которое необходимо осмыслить не в образах и метафорах, а в терминах и понятиях. Как отмечали многие авторы, сложность, собственно, проявляется в том, что общество сознательно ограничивается, направляя себя в «коридор», образованный правовыми нормами, в целях упорядочения взаимодействия и взаимосвязей<sup>7</sup>. Поэтому весьма существенно, чтобы правовое регулирование воспринималось обществом как нечто важное, актуальное, понятное и необходимое для дальнейшей жизни. При этом трудно представить, что человек, гражданин связывает свои надежды, строит перспективные планы, опираясь на правовую почву, образованную несовершенновыми, малоэффективными институтами, деятельность которых невозможно ни объяснить, ни оценить, ни предсказуемо использовать, а само государство продолжает провозглашать себя при этом правовым.

Можно было бы продолжать подбор высказываний и современников, и классиков, но в рамках данной статьи выяснение соотношения категорий «государственное управление» и «государственное регулирование», на наш взгляд, достаточно ограничить несколькими короткими, но важными выводами. К тому же сегодня часто встречаются суждения, где эти понятия объявляются тождественными, т.е. «управляя — государство регулирует, регулируя — управляет»<sup>8</sup>. Итак, главными как в управлении, так и в регулировании нам представляются две вещи.

Во-первых, управление есть, прежде всего, выбор генерального направления, цели. Этот выбор чаще всего продиктован правовым сознанием и волей либо большинства, либо властвующей группы.

<sup>5</sup> См.: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление : проблемы методологии правового исследования. С. 84.

<sup>6</sup> См.: *Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина.* М., 2003. С. 164.

<sup>7</sup> См. например: *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 335; *Любимов А. П., Сайко Е. А.* Государственное управление в России : энциклопедический формат.

<sup>8</sup> *Бородин С. С., Громыко С. С.* Административное право. Общая и особенная часть. СПб., 2007. С. 13.

Во-вторых, и управление и регулирование представляют собой определенные операции с механизмами, позволяющими достичь желаемых целей, двигаться в выбранном направлении. В роли механизмов здесь выступают нормы права и образованные ими правовые институты. Совершенство самих механизмов, профессионализм и способность управлять этими механизмами, а также ряд факторов объективного (например, сложность действий в условиях глобального экономического кризиса) и субъективного характера определяют в значительной степени эффективность административно-правового регулирования и управления.

Существенное влияние на эффективность управления и регулирования оказывает специфика среды, на которую оказывается воздействие государства. Так, в сфере обеспечения безопасности государства, особенно военной безопасности, методы государственного управления имеют абсолютный, безоговорочный приоритет по отношению к методам регулирования. Задача состоит в том, чтобы сделать управление или регулирование не зависящими от субъективного фактора, стабильными, совершенными, эффективно интегрированными в международном правовом поле и по возможности передовыми, чтобы не приходилось постоянно ориентироваться на какие-либо управленческие модели.

Следует также отметить, что терминологический выбор между категориями «государственное управление» или «государственное регулирование», как нам представляется, зависит от степени вмешательства или, точнее сказать, проникновения государства, его органов в жизнь общества. Тенденции общественного развития сегодня предполагают расширение (до определенных границ) степени свободы, самостоятельности субъектов общественных отношений при заметном уменьшении доли участия государства, например, в экономических, культурных и иных процессах. В связи со сказанным выше, для нас не представляется дискуссионным вывод о том, что для демократического государства приоритетным и, следовательно, более значимым является регулирующее воздействие. В свою очередь, это определяет насущную необходимость в поиске новых, совершенных способов правового регулирования общественных отношений и новых средств, способных корректировать уже существующие механизмы в соответствии с изменяющимися общественными потребностями.

Особой формой государственного регулирования общественных отношений является административно-правовое регулирование. Посредством него поведение участников общественных отношений в определенной сфере приводится в соответствие с требованиями, дозволениями и запретами, содержащимися в нормах административного права. Оно предполагает осознание субъектами права своих прав и обязанностей, в которых содержится государственная воля, выступающая в виде требований государства к субъектам о выполнении ими своих обязанностей и в виде дозволений, т.е. предоставлении государством определенных прав субъектам и возможностей для их реализации. Субъекты

права при этом так или иначе реагируют на требования и дозволения государственной воли. Их положительная реакция образует правомерное поведение, соответствующее установленному правопорядку. Отклоняющееся от юридически властных предписаний поведение образует административные правонарушения.

Основой правового регулирования является нормативный аспект, т.е. разработка и юридическое закрепление норм поведения людей. Этот процесс динамичный и многогранный. Ежедневно принимаются и прекращают свое действие множество норм, что требует их упорядочения и систематизации. В соответствии с общей теорией права нормы, регулирующие схожие отношения, объединяются в институты, при этом процесс объединения норм получил название *институционализации*. Характеризуя упомянутые процессы, Г. Н. Самошилова отмечает: «...институты — это отражения событий прошлого, содержащие обычаи, повторяемые действия и поступки, одобренные обществом и закреплённые впоследствии в нормах и правилах»<sup>9</sup>. Таким образом, формирование нормативно-правового акта или закона осуществляется на основе информации о прошлом. Однако закреплённым нормам предстоит регулировать отношения настоящего времени и отношения, возникающие в будущем. Именно в этом, на наш взгляд, состоит наиболее острая проблема и, может быть, даже самое существенное противоречие современного права. Из сказанного мы можем заключить, что современный процесс правового регулирования представляет собой решение сложной задачи по выбору варианта действий из некоей «триады правовых возможностей». Кратко коснемся каждой из них.

Первая из таких возможностей — это пытаться перманентно корректировать законодательство вслед за изменяющимися общественными отношениями, что представляется нам недостаточно удобным и эффективным решением.

Вторая — это незаслуженно забытый ныне и широко обсуждаемый в советское время метод построения прогностических моделей институтов права и их дальнейшее использование в процессе законотворчества. Следует, однако, понимать, что в данном случае мы можем столкнуться с очень серьезной проблемой. Так, если в первом варианте мы закрепляем в нормах то, что проверено временем и одобрено всем обществом (референдум) или его представителями (парламентарии), то при прогнозировании всегда сохраняется риск совершения ошибки, а следовательно, возникает вопрос о том, кто же будет нести ответственность за правовое прогнозирование подобного рода.

И третья возможность, наиболее соответствующая времени, — это движение по пути правовой инфильтрации, т.е., как считает Т. А. Мельниченко, внедрение правовых норм, содержащихся в рамках международного права, во внутригосударственное право определенными спо-

<sup>9</sup> Самошилова Г. Н. Потенциал институционализма // Науч. труды ДонНТУ. 2006. Вып. 103-2. С. 25.

собами. Здесь под определенными способами понимается создание необходимых условий для успешной реализации заимствованных норм<sup>10</sup>. Так, М. В. Немытина<sup>11</sup> говорит о том, что в ходе введения нового в российском законодательстве нужно реально оценить «почву», на которую переносятся институты, осмыслить собственный опыт, традиции, особенности правовой культуры, изучить тенденции современного развития России. Слепое копирование любой, пусть даже самой передовой модели правового регулирования, неизбежно повлечет за собой перенос свойственных ей «незначительных ошибок», которые могут приобрести в новой среде статус «критических». Подробный анализ этих и многих других факторов позволяет делать прогнозы относительно возможностей реализации новой правовой конструкции в условиях любого государства.

С предложенными заключениями названных авторов трудно не согласиться. Однако эту дискуссионную тему мы вынужденно прервем высказыванием И. Н. Барцица: «...управленческая жизнь богаче юридических формулировок»<sup>12</sup>. Действительно, в реальности, часто доминирует другой вариант — отказавшись полностью, либо частично от предлагаемых выше направлений, отдельные правовые институты оказываются в весьма затруднительном положении. Многочисленные и несогласованные институциональные преобразования, реализуемые с помощью различных реформ, широкомасштабных проектов и программ, часто приводят к неожиданному, если не сказать к нежелательному эффекту. В связи с этим приходят на память слова известного футуролога О. Тоффлера, который в свое время писал: «“Золотой век законности” позади. Сегодня законодательство — это гора мелочей, в которой затеряно самое главное. Оно хронически не связывается с ритмами жизни, не способно выдержать своеобразие и тонкость возникающих в социальной практике ситуаций, действует грубо, огульно, невпопад. “Джунгли законов” все гуще и непроходимее, решения принимаются сиюминутно (ad hoc), и их будет еще больше. В итоге вырисовывается образ обособленного мира, где люди, не ломая голову над разрешением универсальных вопросов, занимаются своими собственными делами»<sup>13</sup>. Как ни печально, но слова, сказанные почти 35 лет тому назад, для российской правовой действительности, увы, не потеряли своей актуальности. Следовательно, на данный момент су-

---

<sup>10</sup> См.: Мельниченко Т. А. «Правовая инфильтрация» как категория права // Представительная власть — XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2007 (73). URL : <http://www.pvlavst.ru/archive/336.php> (дата обращения: 07.06.2008).

<sup>11</sup> Цит. по: Мельниченко Т. А. «Правовая инфильтрация» как категория права.

<sup>12</sup> Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления (Субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть — XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2008. № 2—3 (81—82). URL : <http://www.pvlavst.ru/archive/449.php> (дата обращения: 07.06.2008).

<sup>13</sup> Toffler O. The Future of Law and Order // Encounter. 1973. Vol. 41. P. 13—23.

существует объективная потребность в исследовании эффективности институциональных преобразований, есть мотив для поиска, образно выражаясь, правового «измерительного инструмента», «правового индикатора», сигнализирующего о проблемах какого-либо института. Таким инструментом, по нашему мнению, могла бы стать предлагаемая нами новая правовая категория — «институциональная недостаточность».

В наши дни в научной литературе такое положение описывается с использованием различных лексических форм. Здесь встречаются и позитивные сочетания, отражающие различную степень «правовой обеспеченности» или «институциональной достаточности», «нормативной оптимальности» или «общей исправности институтов»<sup>14</sup>. Также имеют место и выраженные негативы — «институциональная слабость государства», «институциональный кризис», «институциональный вакуум», «неоптимальность институтов»<sup>15</sup>, «дисфункция институтов»<sup>16</sup>, «институциональные ловушки»<sup>17</sup>, «неэффективность институциональной системы»<sup>18</sup> и т.п. Однако почти все названные категории содержат некий «абсолют», и их использование для оценки степени эффективности правового регулирования общественных отношений было бы некорректно. Получается, что отношения либо достаточны и обеспечены, либо находятся в состоянии кризиса, слабости. В своих работах В. Н. Кудрявцев по этому поводу отмечал, что если допустить подобный подход, то сложилась бы ситуация, при которой эффективность действия институтов оценивалась бы либо как «ноль эффективности» или же наоборот, «полная, 100 % эффективность»<sup>19</sup>. Совершенно очевидно, что здесь мы лишь стремимся к идеалу наподобие тех, к которым стремится все человечество — «снижение преступности», «социальная защищенность», «повышение рождаемости» и т.п., а следовательно, должны быть какие-то промежуточные значения, ступени оценки получаемых результатов. Примерно такой же точки зрения придерживался В. А. Козлов, называя эффективной любую норму, достигшую хотя какого-то минимального значения эффективности. Это, конечно же, не означает, что мы должны мириться с несовершенством правовых норм. Но из этого следует, как считал В. Н. Кудрявцев, что повышение эффек-

<sup>14</sup> Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко [и др.]. М., 1980. С. 73.

<sup>15</sup> Лодышкин А. В. Специфика депрессивности малых городов и стратегия их возрождения : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Иваново, 2006. С. 10.

<sup>16</sup> Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем : введение. URL : <http://www.cemirssi.ru/rus/news/index.html> (дата обращения: 18.04.2008).

<sup>17</sup> Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М., 1999. С. 11.

<sup>18</sup> Явлинский Г. А. Социально-экономическая система России и проблема ее модернизации. М., 2005. С. 17.

<sup>19</sup> Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко [и др.]. С. 53.

тивности будет происходить в процессе совершенствования законодательства и правоприменения<sup>20</sup>.

В этимологическом смысле предлагаемая нами категория содержит понятие о недостаточности — т.е. о невозможности удовлетворить потребности в чем-либо, малое количество, нужда, которая требует неременного удовлетворения для положительного исхода. Именно такую трактовку мы встречаем у С. И. Ожегова<sup>21</sup>. Интересно, что первые признаки проявления недостаточности в правовом регулировании общественных отношений или как еще можно сказать в институциональном построении отношений, отмечал в своих трудах Д. А. Керимов, хотя в прямой постановке термин «институциональная недостаточность» он не использовал<sup>22</sup>. Важно и то, что названный автор уже более двадцати лет назад указывал на необходимость исследования актуальных проблем правового регулирования общественных отношений, к числу которых он относил и проблемы институционального развития в праве. Обобщая ряд высказываний Д. А. Керимова, можно сформулировать недостаточность институционального развития как проявление следующих признаков: отсутствие нормы или неполный охват нормой сферы регулирования, низкая эффективность существующих правовых норм, недостаточный уровень правовых знаний населения в различных сферах, ошибки и просчеты в принятии и реализации управленческих решений и т.п.

Не менее интересную трактовку институциональной недостаточности предлагает А. В. Лодышкин: «...институциональная недостаточность — состояние, когда старые институты работают неэффективно или вовсе не работают, а новые еще не сформировались или функционируют не в полную силу. Речь идет, с одной стороны, о рыночной и социальной инфраструктуре, с другой, о новых институтах взаимодействия между властью, бизнесом и обществом»<sup>23</sup>.

Как видно из приведенного высказывания, институциональная недостаточность — явление не только правового, но и социального характера. Неслучайно впервые именно социологи в своих публикациях обратили внимание на эту проблему и использовали данную лексическую форму. По этому поводу интересно высказывание К. Магомедова на страницах авторитетного социологического издания<sup>24</sup>. Институциональная недостаточность была определена им как причина развития кон-

---

<sup>20</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко [и др.]. С. 54.

<sup>21</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1998. С. 249.

<sup>22</sup> См.: Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986. С. 32.

<sup>23</sup> Лодышкин А. В. Специфика депрессивности малых городов и стратегия их возрождения : автореф. дис. ... канд. экон. наук. С. 15.

<sup>24</sup> См.: Магомедов К. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы : социологический аспект исследования проблемы // Социология власти. 2004. № 2. С. 24.

фликта интересов в системе государственной службы, и как следствие этого конфликта — коррупция, взяточничество, злоупотребления служебным положением и иные негативные проявления. Другой авторитетный исследователь теории государственного управления Г. В. Атаманчук более тридцати лет назад указывал на характерную черту, также относимую сегодня нами к параметрам институциональной недостаточности. Он писал: «...наиважнейшая задача — поиск рационального соотношения между структурами функций различных органов «по вертикали» и «по горизонтали»»<sup>25</sup>. Другой автор Ю. М. Козлов указывал, в свою очередь, на необходимость преодоления так называемого «человеческого фактора»: «... природа отдельных отклонений лежит в плоскости разумного применения методов управления и в конечном итоге зависит от уровня профессиональной подготовленности кадров, их стиля руководства»<sup>26</sup>.

Значимость предлагаемой правовой категории проявляется также и в ее параметрических особенностях. Параметры институциональной недостаточности в правовом аспекте существенно отличаются по содержанию от параметров институциональной недостаточности, в преломлении экономических и социальных аспектов, так как связаны непосредственно с нормами права, с их качественной характеристикой и эффективностью. Существенное различие наблюдается и в проявлении формы институциональной недостаточности: бессистемность норм права, их низкая эффективность, коррупция, злоупотребление служебным положением, «властные усмотрения» при ликвидации пробелов законодательства, правовой нигилизм, проявляющийся в неуважении к закону, игнорировании его не только гражданами, но и чиновниками, стоящими на страже и у истоков этого закона. Это не пустые слова. К сожалению, как показывают социологические исследования<sup>27</sup>, проведенные в мае 2008 г., 67 % россиян полагают, что система государственного управления в России недостаточно эффективна, 27 % считают правительство коррумпированным и действующим в своих, корыстных целях, либо, по мнению 14 % опрошенных, в интересах крупного бизнеса. Около 7 % граждан прямо говорят о некомпетентности чиновников на местах как об основной причине большинства проблем институционального характера.

Вместе с тем следует отметить, что институциональная недостаточность не должна восприниматься как негативная категория правового регулирования. Скорее, это категория-индикатор, сигнализирующая о том, что ресурс стабильности институтов на исходе, и дальнейшее

<sup>25</sup> Атаманчук Г. В. Государственное управление : проблемы методологии правового исследования. С. 88.

<sup>26</sup> Цит. по: Атаманчук Г. В. Государственное управление : проблемы методологии правового исследования. С. 93.

<sup>27</sup> Претензии россиян к Правительству. URL : <http://www.lewada.ru/press/2008050702.html> (дата обращения: 18.05.2008).

движение хотя и возможно, но оно будет происходить недостаточно эффективно или даже в ущерб позитивному общественному развитию. Это своеобразный сигнал о внутренней напряженности правовой системы, возникающий в момент противоречий между устаревшими, недостающими или несоответствующими правовыми институтами и новыми общественными потребностями. Интересную, на наш взгляд, схему баланса политических и правовых средств, используемую для преодоления институциональной недостаточности в сфере управления, предлагает В. В. Сорокин<sup>28</sup>. Он считает, что по объективным основаниям право по сравнению с государством обладает большей консервативностью, но в то же время гораздо устойчивей политики. Государство более оперативно реагирует на запросы общественной жизни посредством текущей политики, нежели правовым регулированием. Отсюда возникает запаздывание, медлительность правовой системы, ее отставание от динамично развивающихся отношений нового типологического характера. С помощью различных политических средств система, даже находясь в состоянии институциональной недостаточности, сможет сохранять относительную стабильность и устойчивость. Вопрос только в том, как долго это может продолжаться и каких последствий следует ожидать в результате такого сдерживания. Тот же автор несколько ранее отмечает: «...в случае своевременного и успешного правового регулирования в ответ на появление новых потребностей общества коренные преобразования могут вообще не начаться, так как в этом случае отсутствует почва для кризисной ситуации, влекущей массу деструктивных явлений, подрывающих стабильность развития»<sup>29</sup>.

Следует отметить, что в научных кругах по-прежнему продолжают жаркие дискуссии по вопросу о том, каким же формулировкам правовых понятий отдать предпочтение — позитивным или негативным, или как, например, в нашем случае — «достаточность» или «недостаточность». Нам однозначно ближе последняя. «Недостаточность» потому, что, во-первых, теперь наука свободна от идеологических догм и нет необходимости скрывать проблемные вопросы за изящными формулировками, а во-вторых, «недостаточность», представляя собой, по сути, отрицательную эффективность, не отрицает необходимости достижения положительного результата. Нельзя не согласиться с мнением В. Н. Кудрявцева, который считал, что положительный результат (в нашем случае это бы означало использование термина «институциональная достаточ-

---

<sup>28</sup> См.: Сорокин В. В. Проблемы понимания правовой системы переходного периода (часть 2) // Представительная власть — XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 65. С. 22.

<sup>29</sup> Сорокин В. В. Проблемы понимания правовой системы переходного периода (часть 1) // Представительная власть — XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 64. С. 18.

ность») — это скорее цель, которой служит используемое правовое средство, следовательно, было бы правильно исключить из понятия эффективности правовых норм положительный оценочный момент<sup>30</sup>.

Итак, мы установили, что хаотичное построение того или иного института, небрежное нормативное конструирование, изъяны внутренней структуры, большие возможности для «властных усмотрений», а также различные «правовые негативы» субъективного и объективного характера приведут с большой долей вероятности к кризису данного института и могут способствовать развитию неуважительного отношения к закону вообще. Такой подход ни в коей мере не соответствует задаче построения современного российского общества. Об этом говорил в своем выступлении на V Экономическом форуме в г. Красноярске Президент России Д. А. Медведев: «Неуважение к закону всегда приводит к неуважению прав других людей и несоблюдению собственных обязанностей. Какие уж тут равные возможности, если все знают, что прав всегда окажется тот, у кого «зубы острее», а не тот, кто соблюдает закон?»<sup>31</sup>. Высказывание хотя и образное, но оно достаточно точно характеризует современное состояние в правовой сфере России.

Возвращаясь к теме глобализации, затронутой в начале статьи, хотелось бы отметить, что глобализация заставляет нас по-новому оценивать различные аспекты правовых явлений. Как отмечает В. В. Перская, правовые аспекты глобализации как объективного процесса, обусловленного диалектикой развития человеческого общества, находят свое отражение в формировании унифицированного правового поля государственного и межгосударственного регулирования<sup>32</sup>. Попав в русло глобальных трансформаций, наша страна вынуждена настраивать свою правовую систему для работы в новых условиях, с изменяющимся содержанием, формой и источниками. Правовая унификация, о которой говорят сегодня многие, имеет очень важную цель — сделать доступной, понятной и предсказуемой работу российской правовой системы, системы государственного управления и регулирования. Нельзя не согласиться с мнением упомянутого выше автора о том, что унификация позволит нашей стране обеспечить достаточный уровень прозрачности, поставить заслон коррупции и иным правовым «негативам», свойственным странам, находящимся в переходном состоянии. Унификация также важна в сфере развития новых правовых теорий, концепций и методических подходов. В этом случае у нас есть все шансы благополучно интегрироваться в мировое экономическое и правовое пространство, стать страной с подлинно эффективной системой управ-

<sup>30</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко [и др.]. С. 69.

<sup>31</sup> Точки над «И» // Рос. газета. 2008. 16 февр. № 4591. URL : <http://www.rg.ru/2008/02/16/medvedev-forum.html> (дата обращения: 18.04.2008).

<sup>32</sup> См.: Перская В. В. Глобализация и государство. М., 2005. С. 208.

ления, способной к саморегулированию, устойчивости, и при этом твердой социальной ориентацией.

Вместе с тем на пути России к мировой интеграции есть еще определенные препятствия. Так, в декабре 2002 г. состоялось Общероссийское совещание на тему «Применение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в практике Конституционного Суда Российской Федерации». На совещании, которое было проведено Администрацией Президента РФ, отмечалось, что отсутствие определенности в реализации доктринальных положений затрудняет, а иногда и делает невозможным юридическое сотрудничество России с другими государствами, в первую очередь, англосаксонской правовой системы. Это, по нашему мнению, означает, что при попытке интегрировать российские элементы правовой системы в международную правовую систему, или наоборот, имплементировать в нашу систему какие-либо элементы мы можем столкнуться с трудностями восприятия определенных источников права. Речь идет об использовании в качестве источника права правовой доктрины. Как отмечают С. В. Бошно и И. Н. Барциц, в российской системе права доктрина (в отличие, например от Германии, Италии, Франции) не воспринимается как источник для конструирования правовых норм. Доктрина «растворена» в науке, судебной практике, религии, общих принципах. Она представляет собой «...взгляды, завоевавшие признание общества, государства, ученых, объединяющие научное, профессиональное и массовое сознание»<sup>33</sup>. Наиболее часто доктрина взаимодействует с наукой, не представляя собой при этом непосредственного прикладного аспекта или значения, но являясь, безусловно, мощным фактором развития методологии, основой для формирования фундамента юридического сознания.

Итак, принимая во внимание всю важность и значимость как для науки, так и для практической деятельности доктринального определения и развития новых категорий административно-правового регулирования, позволим себе, обобщив все сказанное выше, сформулировать итоговое определение.

**164** *И н с т и т у ц и о н а л ь н а я н е д о с т а т о ч н о с т ь — это качественная характеристика институционального развития, отражающая текущее состояние эффективности функционирования институтов какой-либо отрасли (подотрасли) права и сигнализирующая о существенном замедлении, деструктивных или регрессивных тенденциях институционального развития.*

Как всякое правовое явление институциональная недостаточность обладает рядом признаков, к числу которых мы относим:

отсутствие нормы, с помощью которой возможно было бы регулировать возникающие вновь общественные отношения;

---

<sup>33</sup> Бошно С. В., Барциц И. Н. Источники служебного права : учебник. М., 2007. С. 233.

неполный охват существующими нормами всего спектра общественных отношений, требующих урегулирования;

систематические нарушения, сбои, несогласованность в функционировании административных органов «по вертикали» и «по горизонтали»;

бессистемное правовое конструирование, в результате которого внутри отдельного института сосуществуют антагонистические нормы, порождающие противоречия общественных отношений, снижающие эффективность административно-правового регулирования;

ошибки и просчеты при принятии административных решений, правовой нигилизм населения и некомпетентность отдельных государственных служащих, злоупотребления правом и иные «негативы», относимые традиционно к «человеческому фактору».

Доктринальное определение и развитие институциональной недостаточности как правового явления и категории административно-правового регулирования — это исследовательская задача, которая, на наш взгляд, могла бы стать ответом на глобальные тенденции, содействовать решению задач и интеграции России в мировое экономическое, правовое и геополитическое пространство в новом качестве — в качестве устойчивого «полюса» развития мирового сообщества.

*Воронежский государственный университет*

*Каверин К. В., соискатель*

*Voronezh State University*

*Kaverin K. V., Post-graduate Student*