

## **Понятийный аппарат теории управления в системе законотворческой деятельности**

**Аламшоев А.К.**, к.э.н., доцент,

Таджикский финансово-экономический университет, Душанбе, Таджикистан

**Моисеева С.С.**, к.э.н., доцент,

Санкт-Петербургская государственная художественно-промышленная академия имени А.Л. Штиглица, Санкт-Петербург, Россия

**Садыков Х.С.**, к.э.н., доцент,

Чеченский государственный университет, Грозный, Россия

**Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы состояния и развития теоретико-методологических основ организации законотворческой деятельности в условиях обострения противоречий внутри общества, а также между природой и обществом и в реализации коэволюционной деятельности. Обоснована необходимость уточнения категориального аппарата управления, включая законы, принципы, цели, задачи, методы и функции управления. Обоснована необходимость исследования одновременно существующих и взаимодействующих в обществе законов как нормативно-правовых актов и как выражение объективной необходимости существенных, устойчивых повторяющихся отношений и связей между явлениями и процессами в объективном мире. Взаимодействие законов способно порождать проблемные сферы, области, ситуации как в законах, так и в категориях управления, устранение которых требует разработки и реализации системы принципов законотворчества, сформулированных авторами. Приведены примеры законотворческой деятельности, подтверждающие основные положения статьи.

Авторы выражают признательность д.э.н., профессору О.Т. Лебедеву за конструктивные советы и рекомендации.

**Ключевые слова:** социально-экономическая система, коэволюция, принципы законотворчества, категориальный аппарат управления, проблемные сферы и ситуации

## **The conceptual apparatus of control theory in the system of legislative activity**

**Alamshoev A.K.**, Ph.D., Associate Professor,

Tajik Financial and Economic University, Dushanbe, Tajikistan

**Moiseeva S.S.**, Ph.D., Associate Professor,

St. Petersburg State Art and Industry Academy named after A.L. Stieglitz,  
St. Petersburg, Russia

**Sadykov Kh.S.**, Ph.D., Associate Professor,

Chechen State University, Grozny, Russia

**Annotation.** The article considers the state and development of the theoretical and methodological foundations of the organization of legislative activity in the conditions of exacerbation of contradictions within society, as well as between nature and society and in the implementation of co-evolutionary activity. The necessity of clarifying the categorical management apparatus, including laws, principles, goals, objectives, methods and functions of management, is substantiated. The necessity of studying simultaneously existing and interacting in society laws as normative legal acts and as an expression of the objective need for substantial, stable repetitive relationships and relationships between phenomena and processes in the objective world is substantiated. The interaction of laws can generate problem areas, areas, situations both in laws and in management categories, the elimination of which requires the development and implementation of a system of legislative principles formulated by the authors. Examples of legislative activity confirming the main provisions of the article are given.

The authors are grateful to Doctor of Economics, Professor O.T. Lebedev for constructive advice and recommendations.

**Keywords:** socio-economic system, co-evolution, principles of lawmaking, categorical management apparatus, problem areas and situations

В последнее время особую актуальность приобретают проблемы взаимосвязи и взаимодействия двух фундаментальных факторов бытия –

общества и природы. Острота развивающихся противоречий между ними, и особенно внутри самого общества, приводит к тому, что эти факторы нередко превращаются в антагонистов; негативные антропогенные процессы по своим масштабам и сфере воздействия на природу во многих случаях превышают пороги устойчивого функционирования природы, правда, пока достаточно локализованных ее объемов.

Процессы организации совместной коэволюции природы и общества приобретают все более драматический характер, поскольку они связаны не только с несовершенными знаниями о природе и обществе, но и все более стихийными процессами потребительского развития общества, а также попытками доминирования административных и экономических интересов в решении проблем регулирования процессов в обществе и природе [2, 3]. О противоречиях, возникающих при попытках формирования индекса человеческого развития (ИЧР) и устойчивого климата на планете, упоминается во многих материалах и документах ООН. Все больше нарастают противоречия между постиндустриальными государствами, интересы которых подавляют экономические интересы и условия существования малых и развивающихся стран, имеющих недостаточный уровень социальной и природоохранной защиты.

Следует отметить, что экологическая нагрузка, которая накладывается на развивающиеся страны и страны третьего мира, имеет многослойную природу. Неэкологичные, вредные отходы и отбросы хозяйственной деятельности перемещаются из постиндустриальных стран в страны, не имеющие достаточного уровня природоохранной и социальной защиты. Более того, сюда же относится и перемещение неэкологичных производств и даже целых отраслей (химическая промышленность и металлургия редкоземельных металлов), с целью освобождения своих территорий от опасной и дорогой экологической и санитарно-эпидемиологической нагрузки.

На наш взгляд, в настоящее время проблемы противоречий как в социальной, так и в природной сферах, вызванные действием антропогенных

факторов, приобретают все более многовекторный характер и имеют своим генезисом (основой происхождения) противоречивый характер развития общества, при котором одни, недостаточно исследованные и разрешенные проблемы накладываются на новые и новейшие (по времени и характеру), и при этом образуется конгломерат устойчивых проблем, в котором обостряется и деформируется естественно - исторический ход общественного процесса.

Важнейшее значение при этом имеет характер формирования и реализации нормативно-правовой базы сосуществования и развития общества и природы, прежде всего, их законодательных основ, а также эффективного формирования и использования категориального аппарата теории и практики управления.

По нашему мнению, в современной литературе явно недостаточно отражены теоретико-методологические основы организации законодательной и исполнительной деятельности, соблюдение морально-этической ответственности за качество разработки и реализации законодательных актов и возможности их адаптации к изменяющимся условиям. Однако современный уровень нормативно-правового обоснования управления процессами в обществе и природе на законодательном уровне не исключает возможностей возникновения новых противоречий не только внутри общества и в самой природной среде, а также в системе категорий управления.

Рассмотрим подробнее ситуацию на примере законотворчества в социальном аспекте. Классическое определение понятия закона в общесистемном плане определяется как выражение необходимости существенных, устойчивых, повторяющихся отношений и взаимосвязей между процессами и явлениями в объективном мире – природе и обществе.

В социальной практике понятие закона определяется как некоторый нормативно-правовой акт, принятый в установленном порядке и утвержденный высшим органом государственной власти. С этих позиций, законы отражают уровень ресурсного обеспечения, качество оценки ситуации и перспектив ее изменения, борьбу экономических интересов, политических сил и партий, а

также уровень профессиональной компетентности и морально-этической ответственности законодателей за социальные последствия реализации законов и т.д. Нормативно-правовые акты всегда характеризуются той или иной степенью субъективизма, влияния различных факторов субъективной природы и т.д.

Следовательно, в социальном аспекте обе трактовки законов и возможности их практической реализации далеко не идентичны, что порождает ряд принципиально важных проблем.

Рассмотрим это положение подробнее. Законы в общеконцептуальном плане являются высшей ступенью познания, то есть и в социальном плане они должны выражать в системной форме необходимость высокой степени познания социальных явлений и процессов, их взаимосвязь и отражение в системе нормативно-правового творчества.

Законы в общетеоретическом плане отражают:

1. Единство процессов объективного мира (общества) – все процессы образуют единую систему, и нет таких процессов и явлений, которые вышли бы за пределы этого единства.

2. Взаимосвязь процессов в обществе и природе – ни один из процессов, ни одно из явлений не являются локальными, изолированными, они образуют сложные системы, цепочки причинно-следственных связей, в которых причины и следствия могут меняться местами и, вместе с тем, они подчиняются логике развития с позиций влияния общесистемных факторов.

3. Взаимозависимость мировых процессов (в природе и обществе) – связи и зависимости между ними могут приобретать различную, в том числе противоречивую форму в конкретно-исторических условиях. Совершенно недопустимо выдергивание фактов из одной цепи событий и произвольное перемещение их в другие цепи, что иногда допускается при тенденциозной трактовке событий и процессов в социальной сфере.

4. Целостность мировых процессов требует анализа фактов, связей, причин, следствий, осуществления его без каких-либо изъятий: не

существенное в одних случаях может стать весьма значимым и даже чрезвычайным - в других. Так, многие модели микро- и макроэкономики, основанные на специальном подборе значимых факторов и их ограничений, могут существенно изменить поведение модели при кардинальных изменениях ситуации, испытать определенную трансформацию (например, при возникновении эпидемий или пандемий).

В самом широком аспекте реализация законов предполагает широкое использование категориального (понятийного) аппарата управления, который включает, кроме закона, оперирование такими категориями, как принципы; цели; задачи, методы и функции управления, включая (рисунок 1):

- принципы – основополагающие, фундаментальные идеи управленческой деятельности;

- цели управления – идеальные результаты, которых стремится достичь субъект управления (государство);

- задачи – совокупность вопросов и условий для их решения;

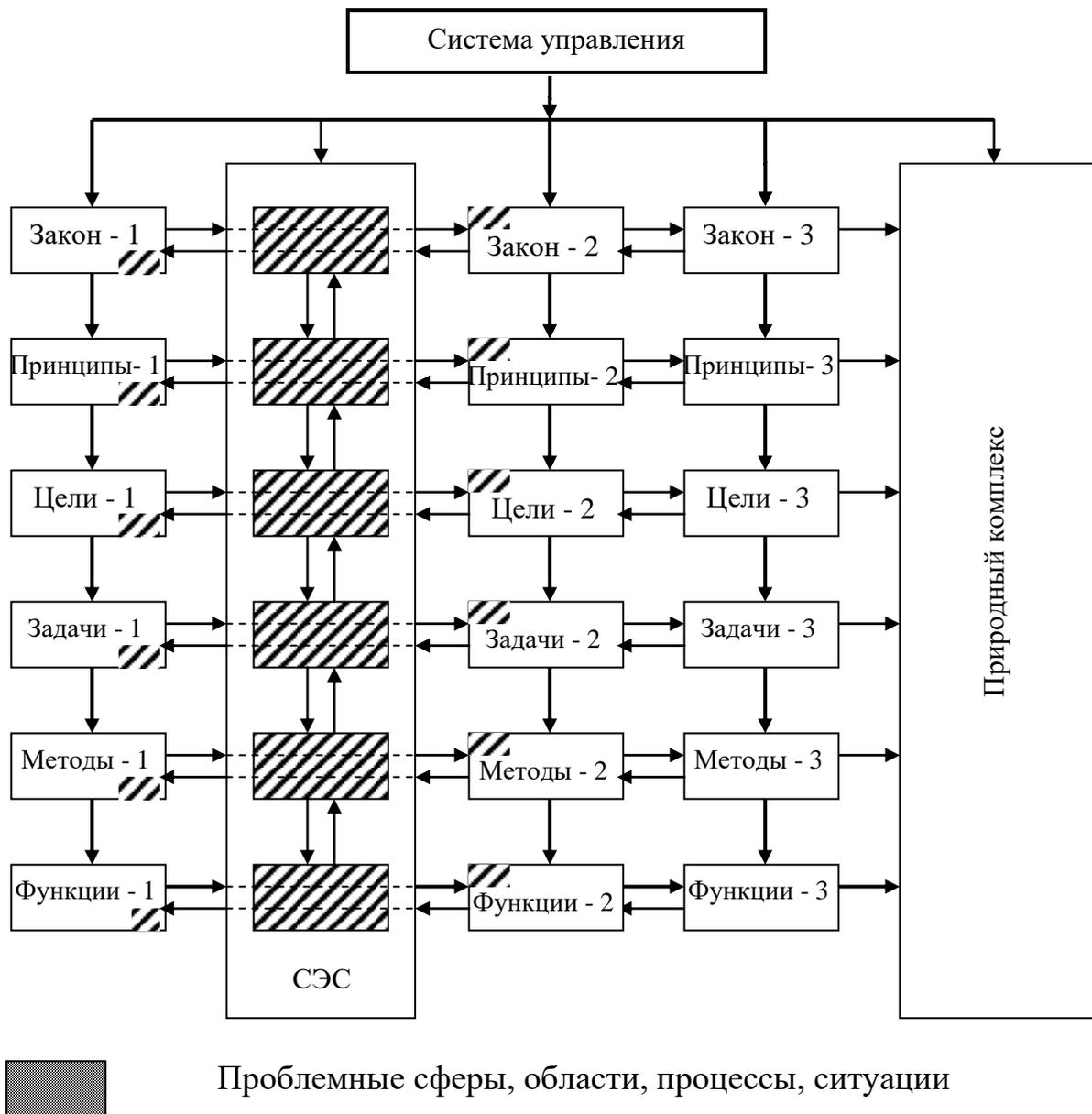
- методы – совокупность способов воздействия субъекта на объект управления;

- функции управления – специализированные виды управленческой деятельности, выделившиеся в процессе разделения управленческого труда.

Вместе с тем, наряду с существованием закона как нормативно-правового акта («Законы – 1»), в обществе объективно существуют также «Законы – 2» управления, выражающие объективную основу реально существующих общественных отношений, объективную необходимость взаимосвязи явлений и процессов, которые по тем или иным причинам не оказались включенными в субъективную формулировку закона его творцами как нормативно-правового акта.

Таким образом, общество (социально-экономическая система, СЭС) реально оказывается под воздействием двух типов законов, что обычно приводит к целому ряду явлений негативного плана как в социально-экономической системе, так и в самих категориях управления. На уровне

каждой из категорий могут возникать проблемные сферы, области, ситуации, процессы [7], требующие для их разрешения ресурсов, в том числе и качественно новой природы (на рисунке заштрихованы).



**Рис. 1 – Категории управления в управлении социально-экономической системы (СЭС) и природным комплексом**

Прежде всего, могут в той или иной мере деформироваться общесистемные принципы управления обществом или природой, включая научность; системность; комплексность; эффективность; целенаправленность; формирование позитивной синергии и т.д.

В нарушении этих принципов обычно прослеживается влияние субъективного характера интересов; недостаточный уровень компетентности принимаемых решений; ограниченность представлений о перспективных результатах и завышенный оптимизм их достижения и т.д. Это отражается, в частности, также в недостаточном и неэффективном бюджетном обеспечении достижения целей, в контроле за его расходованием и т.д. Соответственно, недостатки в обосновании и принятии решений (законов) проявляются и в системе целевых ориентиров и установок. Более того, нередко возникают сомнения в качестве субъективных оценок целевых результатов и т.д. Необходимо отметить сложный характер взаимосвязи и взаимоотношений категорий принципов и целей, а также других категорий, что требует дальнейших теоретических поисков [6]. В результате масштабные цели, поставленные руководством государства, в течение длительного времени подчас оказываются достигнутыми далеко не полностью, что не сопровождается принципиальными выводами.

В методах управления также нередко возникают деформации и нарушается необходимая степень их согласования на различных уровнях управления.

Экономические методы управления испытывают давление со стороны организационно-распорядительных методов и связаны обычно с необоснованным сокращением экономических ресурсов или изменением целевых ориентиров.

Социально-психологические методы могут испытывать деформацию, проявляясь в избыточно декларативных и необоснованных заявлениях.

Функции управления в их системной форме (включая прогнозирование, планирование, организацию, регулирование, контроль и учет) также испытывают определенную деформацию, необоснованные изменения динамики их удельного веса. Так, учет нередко становится неполным; контроль не является всеобщим, зачастую приобретает формальный характер, что нередко порождает возникновение различных лагун и тупиков управления, способствуя

безответственности, припискам, коррупции и другим финансовым нарушениям; планирование и прогнозирование приобретают характер неоправданного оптимизма, а регулирование приобретает избыточно административный характер.

Более того, реализация функций и методов управления зачастую приобретает явно асимметричный характер для различных субъектов хозяйствования или регионов.

Что касается системы управления природным комплексом, то существующие законы природопользования как нормативно-правовые акты («Закон – 3», рис. 1), включают ту же систему управленческих категорий; но связаны со значительно большим влиянием факторов субъективной природы (Лесной и Водный Кодексы).

Приведенный анализ позволяет сформулировать некоторые принципы, необходимые для повышения эффективности разработки и реализации нормативно-правовых актов. По нашему мнению, к ним следует отнести:

1. Высокий уровень профессиональной компетентности и ответственности законодательной и исполнительной власти на всех уровнях (по всей вертикали – от федерального уровня до местного самоуправления);

2. Научный, комплексный и системный подходы к совместному анализу социально-экономической системы и природного комплекса, тенденций и путей их развития.

3. Наличие и использование полной, достоверной и надежной базы статистических данных.

4. Долгосрочный характер действия нормативно-правовых актов и своевременная их адаптация к изменяющимся условиям.

5. Формирование совместимых требований к разработке и реализации системы нормативно-правовых актов, учитывающих действие законов развития природы и общества.

6. Обеспеченность ресурсами разработки и реализации нормативно-правовых актов (не только финансовыми, но и кадровыми, организационными, временными и другими).

7. Формирование комплексного механизма реализации нормативно-правовых актов на федеральном и региональных уровнях с учетом возможности возникновения непредвиденных, неформализованных случаев и ситуаций.

Ярким примером нарушения этих принципов может служить принятие широко известного Федерального закона ФЗ 122 от 22 августа 2004 года, известного как «Закон о монетизации льгот». Его всеобъемлющий характер и условия применения имеют длительный характер последствий и отражаются на системе социальной защиты населения, особенно малообеспеченных и социально уязвимых слоев [5]. Данный закон был принят без глубокой и тщательной проработки, без создания механизмов его реализации на федеральном и региональных уровнях. Это особенно важно, поскольку регионы имели существенно различный уровень развития, многократно отличались по бюджетным возможностям. Он внес изменения в 154 федеральных закона и отменил действия 41 закона, создававших определенные основы существования социальной защиты населения как единой системы.

Закон был принят с нарушением установленного порядка, поскольку из 89 субъектов федерации поступило отзывов: от субъектов федерации положительных – 32, отрицательных – 50; от губернаторов положительных 24, отрицательных 15; 50 субъектов федерации вообще не предоставили отзывов.

На день принятия закона была определена численность льготников 12 млн. 269 тыс. человек, и для его реализации требовалось 140 млрд. руб. Однако всего через 4 месяца (27.12.2004) было зарегистрировано около 23 млн. льготников, а необходимая сумма поднялась до 174 млрд. руб. Погрешность по численности льготников составила 81%, а по затратам 12,4%. Важно, что 60 субъектов федерации из 89 бюджеты были дефицитны, и, например, только в Саратовской области для реализации данного закона требовалось 3,1 млрд. рублей, что вчетверо превышало расходы на социальную сферу.

Регионы вынуждены были исполнять требования закона в зависимости от своих возможностей. По данным Генеральной прокуратуры, в большинстве регионов не были приняты необходимые региональные нормативные акты, население не имело информации о размере выплат, не были определены способы и размеры компенсации убытков аптекам, транспорту, жилищно-коммунальному хозяйству (ЖКХ) и другим организациям. Ни одно подобное сверхмасштабное мероприятие не сопровождалось такими колоссальными различиями в необходимых механизмах и объемах финансирования, методиках и способах реализации требований закона. Это породило значительную социальную напряженность, коррупцию, нецелевое использование средств и высокий уровень правонарушений.

Экспертные оценки уровня обоснования и подготовки этого закона были проведены специалистами мегаполиса (Санкт-Петербурга) в 2006 году. В качестве экспертов выступили профессиональные экономисты и юристы (доктора и кандидаты наук) (первые цифры), а также специалисты, работающие в различных социальных службах города (вторые цифры). По принятой десятибалльной шкале были получены следующие взвешенные оценки:

- экспертно-аналитическое обоснование принятия Закона – 3,75; 4,17.
- Уровень взаимосвязи (преемственности) закона с принятыми ранее нормативно-правовыми актами – 2,67; 4,67.
- Системная готовность механизмов к реализации Закона:
  - на государственном уровне – 2,83; 3,33;
  - на региональном уровне – 2,42; 4,33.
- Необходимая полнота содержания и обеспечения Закона соответствующими нормативно-правовыми актами:
  - На уровне государства – 3,17; 3,33.
  - На уровне региона – 2,75; 4,5.
- Степень ресурсного обеспечения Законом должного уровня социальной защиты населения:
  - На уровне государства – 3,33; 3,67.

На уровне региона – 2,42; 5,83.

- Оценка уровня качества исполнения Закона:

На уровне государства – 2,58; 2,83.

На уровне региона – 3,17; 3,67.

- Степень соответствия Закона конституционным принципам развития Российской Федерации как социально-ориентированного государства – 3,5; 5,33.

Приведенный анализ выявил весьма низкие оценки экспертно-аналитического обоснования и результатов реализации закона на федеральном и региональном уровне.

Федеральный уровень характеризовался оценками в целом значительно ниже удовлетворительного, тогда как региональный уровень имел оценки в целом более высокие, чем федеральный уровень, по-видимому, в силу того, что в качестве экспертов выступили специалисты бюджетобеспеченного региона, которые не могли иметь полной и достоверной оценки существующих ресурсов других, тем более удаленных регионов.

К сожалению, история законоотвчества свидетельствует о том, что многие фундаментальные недоработки сопровождают его и спустя длительное время.

Например, проблемы связанные с принятием и реализацией Федерального закона № 271 от 25 декабря 2012 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который посвящен решению проблем капитального ремонта [1]. Его реализация, по выводам Комитета по жилищной политике и ЖКХ Госдумы в 2020 году, создала угрожающую ситуацию. По заключению Счетной палаты, эффективность программы и ее реализации сомнительны [4]. Она касается 92 миллионов жителей, проживающих в 726 тысячах многоквартирных домов, ожидающих капитального ремонта. По стране в год собирается 205-220 млрд. руб. В

регионах средства аккумулируются в местных фондах капитального ремонта и расходуются в соответствии с региональными программами, разрабатываемыми на местах. Однако результаты их выполнения в процентном отношении составляют от 1,3 % в Магаданской области до 40% в Астрахани и Северной Осетии. Из домов, вовремя не отремонтированных, на последующие годы было переведено 52%, ежегодно увеличивая количество неотремонтированных домов на 20-22%. Мониторингом работы региональных фондов капремонтов занимается Фонд содействия развития ЖКХ. В 2019 году завершено 82% запланированных ремонтных работ, к сожалению, зачастую крайне низкого качества. На начало 2020 года совокупный остаток средств на счетах фонда составил 237 млрд. рублей, увеличившихся за год на 11%. В ряде субъектов остатки средств вдвое превышают планы работы на год, т.е. деньги собираются, но работы не ведутся. Поскольку не разработаны методические указания о размерах взносов на капремонт, в 54 регионах они выросли на 5-10%, в других на 30-40%, хотя необходимости в повышении размеров взносов не было. Растут остатки на счетах, и растут невыполненные обязательства. Между тем, нахождение остатков в банках дает неплохие проценты, судьба которых во многих случаях неясна. До сегодняшнего дня на законодательном уровне не решены проблемы упорядочения ставок платежей, контроля за расходованием капремонтных фондов, контроля качества выполненных работ, наведения порядка в Фонде содействия и развития ЖКХ. Наиболее целесообразно формирование фонда капитального ремонта на спецсчетах, что позволяет жителям контролировать и использовать собранные средства. По существу, миллиарды рублей, собранных с жильцов, в свое управление получили региональные структуры, без должного уровня контроля за их использованием [4].

Практика принятия и реализации законодательных актов свидетельствует о необходимости более тщательного теоретического и практического обоснования их содержания и соответствия текущим и перспективным социально-экономическим требованиям.

## Библиографический список

1. Федеральный закон от 25.12.2012 № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа. - URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=law;n=139776;req=doc#01011433852166268> (дата обращения: 10.02.2020г.).
2. Устойчивое развитие: Новые вызовы: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. И. Данилова-Данильяна, Н. А. Пискуловой. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015. – 336 с. ISBN: 978-5-7567-0788-5
3. Бертонцель А. Устойчивое развитие: экономические, социальные и экологические аспекты / Отв. Редактор А Бертонцель. М.: Центр книги Рудомино, 2014. – 320 с.
4. Капремонт: «обманутыми дольщиками» становятся миллионы жильцов. Независимая народная газета Советская Россия – источник <http://www.sovross.ru/articles/1955/47821>
5. Мазинская Ю.С. Адаптация системы управления крупного города к организационно-экономическим нововведениям: автореф. дис....кандидата экон. наук. – СПб, 2006. – 19 с.
6. Лебедев О.Т., Садыков Х.С.-С., Мокеева Т.В., Моисеева С.С. Категории целей и принципов управления: императив взаимосвязи / Экономика и предпринимательство ч.1 – №10, – 2018 г. – с.975-979; – ч.2 – №12, – с.804-807.
7. Лебедев О.Т., Аламшоев А.К. Технологические нововведения: возможности и угрозы при реализации целевых комплексных программ / О.Т.Лебедев, А.К. Аламшоев // Вестник гражданских инженеров СПбГАСУ.– 2014.– №3(44). С.199-202.

## References

1. Federal law № 271-FZ of 25.12.2012 «On amendments to the Housing code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation and recognition as invalid of certain provisions of legislative acts of the Russian Federation» [Electronic resource] – access Mode. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=law;n=139776;req=doc#01011433852166268> (date accessed: 10.02.2020 g).

2. Sustainable development: New challenge: Textbook for universities / Under the General ed. V.I. Danilova-Danilyan, N.A. Piskulova. – Moscow: Aspect Press publishing House, 2015. – 336 c. ISBN: 978-5-7567-0788-5

3. Bertonselj of Sustainable development: economic, social and environmental aspects / Ed. Editor a Bertontsel. M.: Center of the book Rudomino, 2014. – 320 p.

4. Overhaul: millions of residents become «cheated shareholders». Independent national newspaper of Soviet Russia – source <http://www.sovross.ru/articles/1955/47821>

5. Mazinskaya Yu.S. Adaptation of the management system of a large city to organizational and economic innovations: autoref. dis....candidate of economic sci. Saint Petersburg, – 2006, – 19 p.

6. Lebedev O.T., Sadykov H.S.-S., Mokeeva T.V., Moiseeva S.S. Categories of goals and principles of management: the imperative of interconnection / Economy and entrepreneurship part 1– № 10, – 2018 – p. 975-979; – part 2 – № 12, – p.804-807.

7. Lebedev O.T., Alamshoev A.K. Technological innovations: opportunities and threats in the implementation of targeted integrated programs / O.T. Lebedev, A.K. Alamshoev // Bulletin of civil engineers SPBGASU.– 2014.– №3 (44). Pp. 199-202.