А. А. Старовойтов

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ И НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Анализируя ход осуществляемой в России административной реформы, вполне правомерно задаться вопросом о том, каково влияние управленческих наук (и, прежде всего, науки административного права) на ее осуществление. Какие взаимосвязи здесь просматриваются? Создают ли они необходимый теоретический фундамент, на котором выстраиваются все осуществляемые в системе государственного управления изменения? Ясно, что для ответа на эти вопросы следует дать, во-первых, общую оценку современного состояния науки административного права, во-вторых, выделить те проблемы, которые сегодня требуют особого внимания административистов. Но прежде всего представляется необходимым обратить внимание на два аспекта, которые в настоящее время оказались в числе имеющих первостепенное значение и которые нельзя не учитывать в проводимых исследованиях.

Первый связан с весьма интересным и неожиданным феноменом и опровергает распространенное мнение о том, что «международной конвергенции идей в области государственного управления практически не происходит»[1]. Выскажем убеждение в том, что практика административных реформ демонстрирует как раз обратное. Можно говорить о различиях в стартовых условиях, определяемых необходимостью изменения политической системы и создания адекватной системы государственного управления (Россия, Болгария и др.) либо реформирования в условиях стабильности, что не связано с фундаментальными изменениями в государственном устройстве (Франция, Англия и др.); можно говорить о различиях в масштабах, интенсивности и глубине осуществляемых изменений, последовательности (этапности) и решительности действий правительств по их проведению; достигнутых результатах. Что же касается упомянутой

СТАРОВОЙТОВ
Александр Александрович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права, декан юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы.

[1] *Меннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления. Международный опыт. — М., 2003. С. 24.

выше конвергенции, то надо иметь сильное желание не заметить, что взаимопроникновение явно проявляется в своем содержательно-методологическом аспекте, принизывающем соответствующие стратегические документы, какую бы страну мы ни взяли. Все они наглядно демонстрируют единство целей подобных реформ — создание компактной, гибкой и эффективной системы государственного управления; общность направлений реформирования (касается ли это уменьшения вмешательства государства в экономическую сферу, снижения затрат на содержание государственного аппарата, изменения взаимоотношений государства и общества в соответствии с концепцией «сервисного государства», поворота в сторону развития человеческих ресурсов либо передачи на низший уровень управления многих вопросов социальной политики и т. д.)[2]. Значение данного аспекта для практики реформирования состоит в повышении ценности накопленного опыта.

Второй аспект связан с распространением идей «нового государственного менеджеризма». Как известно, основная цель привнесения в государственное управление менеджериальных идей заключалась в преодолении присущей ему бюрократической иерархичности. Поэтому реформа управления предусматривает децентрализацию и деконцентрацию структур и функций, создание множества новых агентств, обладающих большей свободой, чем прежние государственные организации. На первый план выдвигается задача, связанная с изменением соотношения различных уровней власти (федеральной, региональной и муниципальной), с переносом акцентов на местное самоуправление. Суть всех замыслов — покончить с неэффективностью крупного бюрократического аппарата и иерархизацией традиционного государства. Это весьма трудная задача для российского чиновничества, которому придется технологически обеспечивать перестройку государственного управления по таким направлениям, как выражение интересов населения и подотчетность; политическая стабильность; качество услуг государства; власть закона; борьба с коррупцией. Готовность воспринять эти задачи и способность их решить является главным условием успеха реформ и требует своего научного обеспечения и организационной поддержки.

Теперь о науке административного права. Как она реагирует на новые вызовы времени, какие проблемы здесь обозначились и требуют своего первоочередного разрешения?

Науку административного права нередко упрекают в описательности, отставании от реальных процессов, происходящих в системе

---

[2] *Меннинг Н., Парисон Н.* Указ. соч. С. 35.

исполнительной власти и обществе в целом. В определенной мере с этим утверждением можно согласиться, если бы не два обстоятельства. Во-первых, большая доля дескриптивности обусловлена природой предмета исследования, в качестве которого выступает исполнительная деятельность в государстве. Во-вторых, сами органы исполнительной власти не проявляют соответствующей заинтересованности (внутреннего и внешнего свойства) в стимулировании научно-исследовательской работы, связанной с изучением и формированием нормативных начал исполнительной власти, признании их широких интегрирующих свойств.

В итоге современная парадигма развития административно-правовой теории более нацелена на разрешение отдельно взятых вопросов, выдвигаемых практикой государственного управления, чем на разработку и уточнение понятийного аппарата, формирование теоретической основы для развития конкретных административно-правовых институтов, совершенствование административно-правовых средств регулирования управленческих отношений и поддержания общественного порядка, адекватных современным реалиям. Слабое взаимодействие практики с теорией и приводит к возникновению теоретических лакун, которые практика заполняет в меру собственных представлений.

Некоторые из них достаточно ярко высветила проводимая административная реформа, актуализирующая, на наш взгляд, задачу совершенствования такой базовой отрасли публичного права, каким является право административное. Правда, об этом можно говорить только с точки зрения ее практической составляющей, поскольку должной теоретико-концептуальной основы осуществления административной реформы еще не выработано. Вывод ведущих российских административистов о том, что административная реформа является уравнением с большим числом неизвестных, не так уж далек от истины[3].

К примеру, осуществленная на федеральном уровне и в некоторых субъектах Федерации «функциональная специализация» вопреки ожиданиям резко усилила степень бюрократизации: при внешнем сокращении видов органов исполнительной власти (а не их количества) увеличено число уровней иерархии, усложнена дифференциация структурных элементов и в большей степени формализовано их поведение. Снижение потребности во внутренней координации объективно влечет усиление потребности во внешней координации с более широким использованием систем контроля и

[3] *Бачило И. Л.* Информационные проблемы в сфере государственного управления // Информационные проблемы в сфере административной реформы. — М., 2005. С. 17.

планирования, к которым большинство органов оказалось не готово. Степень конфликтности, включающая борьбу с другими органами за компетенцию и политическое влияние, повысилась. Немаловажно и то, что создание сложных управляющих структур по типу «орган в органе» лишает исполнительный орган необходимой «конкретики действий», еще больше запутывая взаимоотношения. Получается, что одни вырабатывают государственную политику, но реально ничем не управляют, другие, управляя, не имеют право издавать нормативные акты, осуществлять контроль и т. д.

Административное право традиционно и обоснованно рассматривается как право государственного управления. Это юридическая форма, модель управления. Но эта модель может способствовать развитию государственного управления, а может и тормозить его, искусственно создавая непреодолимые преграды. Видимо, мы имеем дело с последним. Столь жесткое разграничение части управленческих функций органов исполнительной власти, искусственное вырывание их из общего ряда и жесткое обособление создало функциональные лакуны, восполнить которые пока нечем. Функции, как и следовало, потянули за собой полномочия. Управление зашло в тупик.

Вместе с тем сегодня мы можем говорить о новом этапе реформирования федеральных органов исполнительной власти. С формированием нового Правительства РФ, появлением государственных комитетов, увеличением числа федеральных органов исполнительной власти, подведомственных непосредственно Правительству РФ, проявились новые тенденции, которые позволяют сделать вывод о том, что формируется новая система управления — функционально-отраслевая. Вместе с тем организационные импровизации не затрагивают самих теоретических основ функционирования всей вертикали исполнительной власти, усиления взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти в процессе организации государственного управления, повышения роли административного законодательства в общей системе правового регулирования.

К примеру, в научной и учебной литературе по конституционному и административному праву доминирует критическое отношение к самой возможности использования такого понятия, как «система исполнительной власти субъектов Федерации»[4], взамен которого

[4] В научной литературе последних лет понятие «система исполнительной власти субъекта Федерации» встречается все чаще. К примеру, его используют авторы коллективной монографии «Исполнительная власти в России: теория и практика ее осуществления» под ред. А. И. Бобылева, вышедшей к 200-летию становления исполнительной власти в России. Но есть и другая позиция. В частности, признает тот факт, что Конституция Российской Федерации фактически закрепила две системы органов исполнительной власти и этим ограничивается Н. Ю. Хаманева.

предлагается дефиниция «органы исполнительной власти субъекта Федерации». Подобный подход не может не вызывать известной неудовлетворенности, поскольку ставит под сомнение саму возможность включения данного понятия в систему науки административного права. Видится он нам непродуктивным и потому, что не только не наделяет исследователя необходимым инструментарием, но и ограничивает возможности проведения научных исследований, уводя из поля зрения элемент самостоятельности в функционировании региональной подсистемы, ее элементов и возникающих при этом связей.

Убеждены, что признание и введение в научный оборот понятия «система исполнительной власти субъекта Федерации» позволит точнее раскрыть и охарактеризовать системность и пространственную организацию исполнительной власти в Российской Федерации, будет способствовать более детальной разработке вопросов обеспечения связей, возникающих между двумя уровнями государственной власти и местным самоуправлением по вертикали и с иными органами государственной власти по горизонтали, и не разрушит ее конституционного единства.

От этого зависит и успех в исследовании такой административно-правовой категории, как «организация» и «деятельность» органов исполнительной власти. Подобное исследование должно способствовать не только уточнению понятийного аппарата административного права, его расширению, но и совершенствованию целостности и системности административно-правовых знаний и их более адекватному отражению в действующем законодательстве, в организации учебного процесса. Впрочем, проблема эта носит междисциплинарный характер. По справедливому замечанию А. В. Воронкова, ситуация в административном праве «...напоминает положение дел в конституционном и муниципальном праве, где в настоящее время имеет место отсутствие ясности в используемых в законодательстве категориях». Выскажем убеждение в том, что проблема понятийного аппарата, определений, терминологии должна находиться в центре внимания наших ученых и практиков, что, в конечном счете, будет способствовать «теоретической чистоте» административной реформы.

Особое внимание следует уделить учению об организационно-правовых формах органов исполнительной власти, а точнее, его полному отсутствию[5], вследствие чего принимаемые решения но-

---

См.: *Хаманева Н. Ю.* Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). — М., 2003. С. 5.

[5] Под организационно-правовой формой следует понимать установленный государством способ учреждения органа исполнительной власти, определяющий

сят спонтанный характер. Складывается весьма парадоксальная ситуация. Если в гражданском праве этот вопрос применительно к коммерческим и некоммерческим организациям достаточно подробно урегулирован ГК РФ, то в административном праве проблемы организационно-правовых форм органов исполнительной власти в силу ряда причин до сих пор остаются белым пятном. Что же касается научной и учебной литературы, то большинство авторов предпочитают оперировать понятием «вид органа исполнительной власти»[6] и этим ограничиваются.

Нет ясности в вопросах их создания и ликвидации. Отсутствие установленного единообразного порядка учреждения органов государственной власти, терминологической ясности только способствует распространению политико-организационных импровизаций. В официальных документах органы исполнительной власти то *создаются*, то *учреждаются*, то *упраздняются*, то *ликвидируются*.

Из-за отсутствия процедур реорганизации и ликвидации органов исполнительной власти в практике административно-правового регулирования широко применяются процедуры, используемые в гражданском праве для реорганизации и ликвидации предприятий и организаций. Подобное положение видится нам абсурдным, поскольку легализует применение норм частного права в публично-правовых отношениях. Вследствие этого административно-правовой режим, «как общий режим публичного администрирования, не становится общим режимом деятельности органов исполнительной власти, с неизбежностью порождая неоднозначность судебной практики»[7].

Представляется, что здесь нельзя игнорировать важнейшую теоретическую аксиому, заключающуюся в том, что предмет и метод

правовое положение, внутреннюю организацию и содержание его деятельности. При помощи организационно-правовой формы институируется орган исполнительной власти, предопределяется его вид. См.: *Старовойтов А. А.* Правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа (проблемы теории и практики). — СПб., 2006. С. 137.

6 Например, Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. Глава VI «Виды органов исполнительной власти». — М., 1999. С. 151–156.

7 По справедливому замечанию С. Д. Хазанова, суды при разрешении споров с участием органов исполнительной власти не спешат констатировать административно-правовую природу рассматриваемых правоотношений, начиная анализ ситуаций с рассмотрения гражданской правосубъектности органа исполнительной власти. См.: *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. — М., 2003. С. 32.

правового регулирования в гражданском праве и административном праве совершенно не совпадают. По меткому замечанию О. С. Иоффе, «если бы методы регулирования различных правовых отраслей, в частности методы регулирования гражданского и административного права, ничем не отличались друг от друга, то отпала бы необходимость в самостоятельном существовании обеих отраслей»[8].

Никак нельзя не принимать в расчет и тот факт, что статус субъектов административного правоотношения по своему правовому содержанию принципиально отличается от гражданско-правового, поскольку в первом обязательными элементами являются отношения власти и подчинения, чего не может быть во втором. Учреждение органа исполнительной власти есть административное правоотношение, в процессе которого государство или субъект Федерации законом или через уполномоченный орган исполнительной власти совершают односторонне-властные организационно-управленческие действия, выступая по отношению к учреждаемому органу как носители высшей власти, порождая отношения повеления — подчинения. Выступая от лица государства и по его поручению, они прогнозируют, оценивают и решают вопросы целесообразности и обоснованности этих действий, что впоследствии не может быть предметом судебного разбирательства. И хотя учреждаемый орган также является носителем публичной власти (иным по своей природе он просто не может быть), именно из действий по его учреждению вытекает правовая основа последующей юридической подчиненности учрежденного органа органу, его учредившему.

С сожалением констатируем, что вынужденное применение норм гражданского права в административных правоотношениях свидетельствует не только о слабости административного и административно-процессуального права, так и не сумевших выработать собственные процедуры создания, реорганизации и ликвидации органов исполнительной власти, но и об отсутствии заинтересованности самих органов исполнительной власти инициировать поиск решения указанных проблем. Впечатление такое, что (осознанно или неосознанно) они на всякий случай оставляют за собой более широкий простор для возможного «оперативного» реагирования по собственному усмотрению.

Но что особенно настораживает, так это публикации, призывающие к своеобразному симбиозу административного права с иными отраслями российского права в правовом регулировании деятельности органов исполнительной власти по причине «ее разно-

[8] *Иоффе О. С.* Правоотношения по советскому гражданскому праву // О. С. Иоффе. Избран. труды. — СПб., 2003. С. 62.

характерности, а также в связи с недифференцированностью публично-правовых и частноправовых средств, актов, институтов»[9]. Специально подчеркнем (хотя выше об этом уже заявлялось), что парадигма дальнейшего развития нам видится совершенно иной. Ее особенность — в вытеснении частноправовых средств из сферы публично-правового регулирования. Не совершенствование сложившегося на практике юридического паллиатива, состоящего из причудливой смеси норм «большинства отраслей российского законодательства», — эту ситуацию надо признать пройденным этапом — а формирование надежной самостоятельной административно-правовой основы функционирования такого важнейшего государственно-правового института, каким является организация и деятельность органов исполнительной власти — вот цель, которая должна стать в центре научных исследований и законотворческой работы государства на ближайший период.

Для упорядочения рассматриваемых отношений нужен федеральный закон об органах исполнительной власти, закрепляющий не только их основные организационно-правовые формы, но и всю систему исполнительной власти, принципы ее организации и функционирования, взаимоотношений с другими ветвями государственной власти и местным самоуправлением. Принятие такого закона следует рассматривать как обязанность федерального законодателя, вытекающая из содержания п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации. Аналогичные правовые акты должны быть приняты и в субъектах Федерации.

Что же касается первоочередных направлений научных исследований, могущих быть полезными для управленческой практики и способствующих углублению содержания административной реформы, то среди них можно выделить следующие:

1. Анализ системных взаимосвязей, возникающих между федеральными и региональными органами исполнительной власти в процессе государственного управления. Это поможет точнее раскрыть и охарактеризовать системность и пространственную организацию исполнительной власти в Российской Федерации и в ее субъектах, поможет более детально разработать вопросы обеспечения вертикальных и горизонтальных связей (объединяющих и разграничивающих) между системой и ее региональными подсистемами. Последнее имеет необычайно важное методологическое значение, поскольку система исполнительной власти субъекта Федерации в системных взаимосвязях проявляет свою двойственную природу,

[9] *Хазанов С. Д.* Указ соч. С. 32–33.

функционируя не только как подсистема единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, но и как подсистема в системе органов государственной власти субъекта Федерации, о чем говорится, в частности, в п. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации. Помимо этого ей характерны взаимосвязи с аналогичными системами исполнительной власти других субъектов Федерации, развивающейся системой местного самоуправления и соответствующими органами исполнительной власти зарубежных государств.

2. Изучение и анализ правовых режимов, в рамках которых развиваются многообразные управленческие правоотношения, функционируют органы исполнительной власти, с учетом модернизации их юридических параметров и административных процедур, приведение их в соответствие с целями административной реформы. При этом уточнение правового статуса органов исполнительной власти, их компетенции, форм и методов деятельности необходимо соотносить с правами граждан, вырабатывая для опосредования возникающих взаимоотношений административно-правовые процедуры, подкрепленные соответствующими нормативами, способными сформировать четкий режим для деятельности государственных служащих в их взаимоотношениях с населением, определить критерии эффективности чиновничьего труда и конкретные формы их ответственности перед государством, гражданами, физическим и юридическими лицами.
3. Поиск оптимального сочетания таких средств правового регулирования государственной управленческой деятельности, как административный закон и подзаконный акт. Признание доминирующей роли законов не умаляет роли многообразных по форме подзаконных управленческих актов, их существование — объективная необходимость. Вместе с тем должна проявляться тенденция сокращения избыточного ведомственного оперативно-распорядительного регулирования (особенно когда это затрагивает права граждан, хозяйствующих субъектов) и перехода к общерегулирующему воздействию. Закон должен стать реальной юридической основой всей административной деятельности в государстве и одновременно защитой ее самой от необоснованных политических импровизаций, средством обеспечения стабильности функционирования исполнительной власти на всех уровнях.
4. Ревизия административных актов, регламентирующих вопросы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти в процессе административной ре-

формы. При этом особое внимание должно быть уделено формированию понятного механизма взаимоотношений, наведения порядка и рационального использования ресурсов государственного управления (межбюджетные отношения, информационная политика, правовая дисциплина, связь с населением и др.).

Пока не упущено время, следует срочно готовить нормативную базу и методические рекомендации, обеспечивающие более интенсивный перенос административной реформы на региональный уровень, учитывая ошибки, допущенные в период реформирования федеральных органов исполнительной власти; разработать необходимые модельные акты с целью оказания региональным органам исполнительной власти реальной помощи в этом процессе, одновременно не пуская ее на самотек. Было бы чрезвычайно полезным создание механизма согласительного процесса, который мог бы функционировать на уровне полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, с тем чтобы обеспечить учет мнения законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и выработать соответствующие предложения, учитывая социально-экономическую и политико-правовую специфику российских регионов.

По нашему мнению, реализация указанных выше предложений могла бы способствовать усилению взаимосвязи административной реформы с наукой административного права, а также выработке мер эффективной государственной административной политики.