

# ПРИГЛАШЕНИЕ К ДИСКУССИИ: КОНЦЕПЦИИ МОДЕРНИЗАЦИИ

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОИСК КОНЦЕПЦИИ

Рассматриваются вопросы теории модернизации государства, правовой системы страны, административного и административно-процессуального законодательства. Анализируются известные концепции современного развития Российского государства и общества.

*Ключевые слова:* модернизация, государственное управление, административное право, административный процесс, административно-процессуальное законодательство.

## MODERNIZATION OF THE STATE AND OF THE ADMINISTRATIVE LAW: CONCEPT SEARCH

Questions of the theory of modernization of the state, legal system of the country, the administrative and administrative procedural legislation are considered. Known concepts of modern development of the Russian state and society are analyzed.

*Keywords:* modernization, public administration, administrative law, administrative process, administrative procedural legislation.

Поступила в редакцию 1 ноября 2012 г.

Модернизация (как идея, как практика и как политика) в любом обществе и государстве на всяких этапах их развития будет востребована, ибо модернизация – это способ развития и приспособления к новым реальностям всех понятий, правовых институтов, видов деятельности, публичной власти, законодательства.

Возникает вопрос: что считать объявленной в России *модернизацией* и в той или иной степени обоснованной *модернизационной* (или *модернизирующей*) *политикой*? Это модные и красивые термины или полезные для развития страны, государства и общества *преобразования и реформы*, назревшая модель реформирования главных сфер жизнедеятельности? В условиях, когда слово «модернизация» уважа-

ется и, наверное, признается лишь авторами данной концепции, а у большей части образованных людей вызывает неперспективные эмоции и критику, полагаю, необходимо всемерно доказывать своевременность появления такой политики и целесообразность реализации многих реформаторских идей.

Термин «модернизация» означает «осовременивание», т.е. необходимость формирования «нового» государства, создание современной правовой системы страны, «нового» административного права и государственного управления, основываясь на использовании самых передовых методологий, правовых средств, форм и методов управленческой деятельности. «Модернизировать» означает: исключение из практики публичного администрирования устаревших форм и методов управленческой

деятельности; исключение из административного законодательства очевидно ненужных и тормозящих позитивное развитие институтов; «обновление» административно-правовых институтов на основе новейших рекомендаций с целью улучшения их юридического качества. Ученые отмечают, что модернизация российского законодательства не должна ограничиваться его *текущим совершенствованием*<sup>1</sup>; «модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной составляющей современного этапа государственно-правового развития страны»<sup>2</sup>.

Модернизация – это не столько способ и одновременно форма поиска правильной «дороги», ведущей к обновлению всех сфер правового регулирования; это строительство такой «дороги» при соблюдении всех современных «технологических и инфраструктурных» требований, позволяющих реально улучшить качество государственной деятельности, процедуры законотворчества, создать новую «атмосферу» публичного администрирования, обеспечить верховенство судебных правовых актов, авторитет судебной власти; модернизационная стратегия должна привести к изменению правовой культуры общества, которое станет «признавать» государство и доверять лицам, находящимся на всех государственных должностях. П. И. Новгородцев в конце XIX в. писал: «Замкнувшись в круге практических задач, юриспруденция не находила в себе достаточно сил, чтобы выйти на новую дорогу. Потому ли, что традиционная метода не воспитывала хороших ученых, или потому, что лучшие силы уходили в другие области, но выдающихся юристов наука права за это время не выставила. Представители юриспруденции не были в силах разобраться в сложном материале римского права. Судьи терялись в массе разнородных определений Юстиниановой компиляции и в хаосе позднейших интерпретаций. Затруднения еще увеличивались тем, что наряду с римским правом приходилось иногда сообразовываться с германским и каноническим. Понятно, почему в течение XVII и XVIII столетий не прекращаются жалобы на неопределенность права, на отсутствие правильной юстиции и произвол судей»<sup>3</sup>. Как описанная ситуация похожа на современность, когда мы и сегодня анализируем такие термины и процессы, как: «сложный материал права и законодательства», «компиляции», «хаос интерпретаций», «неопределенность права»,

«отсутствие правильной юстиции», «административный и судебный произвол».

Модернизацию административного права и административного законодательства трудно представить без учета единой основы и общих принципов модернизации российского законодательства и правовой системы страны. В качестве основного программного политико-юридического документа, содержащего главные цели масштабного развития российского законодательства, обычно называют *Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года*<sup>4</sup>. Эта *Концепция*, определяя стратегию государственного развития, позволяет наметить планы по совершенствованию всех отраслей и институтов российского законодательства, обеспечивая при этом соблюдение принципов единства законодательства и его большей согласованности; развитие законодательства должно происходить на основе использования программно-целевого метода правотворчества<sup>5</sup>. Ученые-юристы, рассматривая основные направления совершенствования институциональной среды, предполагают, что указанная *Концепция* будет оказывать заметное «воздействие на формирование новых правовых норм и принципов правового регулирования»<sup>6</sup>.

В структуру новейшего законодательства предполагается включить и административно-правовые институты и нормы, устанавливающие эффективные механизмы для: снижения административных барьеров в экономике; противодействия коррупции в стране; устранения избыточного государственного регулирования экономическими отношениями; перехода преимущественно к косвенным методам регулирования процессов в экономике; сокращения государственного участия в управлении собственностью «в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти»<sup>7</sup>; установления правильного баланса централизации и децентрализации публичного управления<sup>8</sup>. Принятая *Концепция* устанавливает приоритетные направления развития административно-правового сектора российского законодательства в области финансов, энергетики, промышленности, транспорта, экологии, здравоохранения, образования и науки, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного обеспечения.

В структуре предполагаемой (и отчасти уже проводимой) в стране модернизации *совершенствование государственного управления*, очевидно, находится в центре как соответствующей правовой политики, так и административно-правового регулирования управленческих отношений. В научной литературе обнаруживается единство мнения относительно целей проведения реформирования государственного управления; как правило, говорят о необходимости «перехода от жесткого администрирования, административных разрешений к более мягким и адаптивным механизмам регулирования»<sup>9</sup>. С одной стороны, модернизация нужна на уровне принципов публичного управления и на уровне создания новых моделей публичного управления. С другой стороны, модернизация будет осуществляться на уровне административно-правовых институтов; следовательно, будут предприниматься усилия по совершенствованию самых важных административно-правовых институтов.

Модернизировать административное право означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидацию чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброе» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа «Обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление».

Модернизация государства и законодательства (в том числе административного и административного процессуального) начинается с выяснения исходных теоретических положений о сущности сформировавшегося государства, достижениях в административно-правовом регулировании, сложившейся административной практике, противоречиях

и недостатках административного правоприменения, характере и качестве совершенных в сфере исполнительной власти административных ошибок, проблемах служебного права и практического поведения государственных и муниципальных служащих. Модернизация нынешнего государства во многом должна основываться на модернизации государственного управления как важнейшего института, необходимого элемента, атрибута самого государства. В рамках модернизации государства создается система «отмывания» государства от множества отрицательных, ненужных и неблагоприятных признаков и проявлений государственной деятельности, от негативных явлений, действий государства, от плохих последствий в государственном строительстве.

Конституция Российской Федерации (как и конституция любой современной страны) устанавливает *стандарт* организации и функционирования *государства*, осуществления государственной деятельности, взаимодействия государства и его различных органов с обществом, организациями, гражданами страны, физическими и юридическими лицами, формы и средства обеспечения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина. Чтобы модернизировать систему правового регулирования, нужно поставить вопрос: в полной ли мере сегодня реализована действующая Конституция России применительно к организации и функционированию исполнительной власти и публичного управления? Является ли современное государство эффективным гарантом прав и свобод граждан? Какое оно – современное Российское государство?

Применительно к современному государству можно обнаружить различные характеристики и типы. С какими основными характеристиками и обозначениями сегодня подходят к государству? О каких видах государства можно сегодня говорить:

- 1) правовое государство;
- 2) конституционное государство;
- 3) социальное государство;
- 4) административное государство;
- 5) эффективное государство;
- 6) сильное государство;

7) сервисное государство (т.е. государство как субъект, оказывающий государственные услуги всем субъектам права);

8) стандартное государство (государство, организация и деятельность которого строятся на укоренившихся в настоящее время стандартах (представлениях) о структуре государства, системе его органов, видах государственной деятельности, основных правовых институтах и порядках);

9) чиновное (служебное) государство (государство, в котором действует полноценное законодательство, устанавливающее отношения и многочисленные порядки в системе и структуре государственной службы);

10) принуждающее государство – государство-сила (власть-принуждение);

11) функциональное государство;

12) государство-гарант (гарант прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц);

13) системное государство (государство – это система известных и обязательных элементов, государственных должностей, институтов, процедур, видов государственной службы и пр.). Во все времена, когда государство подвергается существенной и обоснованной критике, говорят о *сломе системы*, т.е. о коренных преобразованиях;

14) «реальное» и «виртуальное»<sup>10</sup> государство; в России уже длительное время обсуждаются вопросы формирования «электронного» государства и «электронного» управления, развития информационного законодательства в Российской Федерации в условиях модернизации государственного управления, взаимодействия граждан и публичной власти в условиях информационного общества.

Таким образом, современное государство, выполняя множество основных функций и предназначений, может быть модернизировано с позиций различных подходов в понимании государства. Если мы говорим о социальном государстве, то сразу же анализируем качество государства с точки зрения соответствия стандартам социального государства. В зависимости от появившихся проблем в области социальной деятельности государства и могут разрабатываться основные программы модернизации государственной деятельности, направленной на усиление социальной активности и самой социальной роли государства.

В случае анализа термина «правовое государство» возникает потребность в завершении государственно-правового строительства с тем, чтобы конституционно-правовые нормы получили свою реализацию на практике и содержали бы потенциал, соответствующий стандартам правовой государственности.

Одной из новых научных работ, посвященных проблеме правового государства, является статья В. Е. Чиркина, который выделяет следующие главные признаки «правового государства нашего времени»<sup>11</sup>: «1) необходимое и достаточное (но не излишнее) урегулирование правом (прежде всего законом) всех существенных общественных отношений в обществе, которые нуждаются в правовом регулирова-

нии и могут быть урегулированы правовыми средствами; 2) установленный законными способами демократический правовой порядок в обществе при верховенстве конституции и закона; 3) взаимные права и обязанности и взаимная ответственность участников правоотношений, в том числе властвующих и подвластных...; 4) деятельность правового государства призвана обеспечивать правовыми средствами социальный и технологический прогресс общества, справедливость (прежде всего социальную справедливость), достойную жизнь и развитие человека»<sup>12</sup>. Весьма объемная цитата из научного труда В. Е. Чиркина обусловлена желанием не исказить смысла авторского мнения. Он отмечает, что «правовое государство – это не государство безграничного благоденствия»<sup>13</sup>. Думается, что авторы теории правового государства в меньшей мере оценивали правовое государство с точки зрения какого-либо благоденствия; благополучие и благоденствие относятся не к признакам самого государства, а к обществу, людям, создающим это государство. Правовое государство – государство, сформированное и функционирующее исключительно по конституционно-правовым нормам и законам. Это государство, которое устанавливает известный стандарт государственной деятельности, направленной на обеспечение решения задач и функций государства; это государство, гарантирующее постоянное исполнение того правового установления, которое в российской Конституции указывается в ст. 18: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Ю. А. Тихомиров пишет: «Опыт истории и современности подтверждает главную закономерность: государство не может замыкаться в себе и сводить свои функции к сервисному или арбитражному обслуживанию. Общество всё более решительно требует от государства выполнения социально значимых функций для обеспечения публичных интересов»<sup>14</sup>. В правовом государстве «сервисная составляющая», конечно, присутствует, но она не является главной. Правовое государство – это и, в том числе, государство применяемой на основе закона принуждающей власти, силы, защиты от незаконного противодействия со стороны каких бы то ни было субъектов.

Как уже было отмечено, модернизация административного законодательства и административного права, очевидно, должна осуществляться вначале в отношении самых

главных и востребованных в современных условиях правовых институтов, направленных на обеспечение эффективной правовой защиты всех субъектов права, формирование демократичного (законного, ясного, понятного, прозрачного) порядка государственного управления. В каждом конкретном случае целесообразно ставить цель, задачи модернизации и разрабатывать программу модернизирующих действий. Нужно установить *идеалы* модернизации.

Если обратить внимание на исследования ученых, которые разрабатывают концепции развития административного<sup>15</sup> и административно-процессуального законодательства<sup>16</sup>, то авторы связывают трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, с повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества. Среди важнейших целей концепции развития административного законодательства специалисты называют следующие: 1) кодификация административно-правовых норм (кодексы или тематические законодательные акты); 2) установление статусов субъектов административного права (компетенция, ответственность, взаимоотношения); 3) развитие административно-процессуального и процедурного законодательства с целью противодействия коррупции и бюрократизму; 4) определение роли, значения и развитие содержания технических регламентов, стандартов, нормативов, разрешений, договоров, соглашений о государственно-частном партнерстве; 5) устранение противоречий и дублирований в системе административно-правового регулирования; ликвидация пробелов в механизме правовой регламентации<sup>17</sup>. С теоретической точки зрения, указанные цели анализируемой концепции развития административного законодательства можно объединить лишь одной – *кодификация* административного законодательства, т.е. посредством кодификационных мероприятий достигаются, как правило, и остальные цели реформаторских преобразований: и уточнение административно-правового статуса участников управленческих отношений, и развитие законодательства об административных процедурах, и разработка закона об административных договорах, и устранение противоречий и пробелов в правовом регулировании.

В систему концептуального современного развития административного права и административного законодательства, как правило,

специалисты включают развитие законодательства: об органах исполнительной власти; о государственной службе; о противодействии коррупции; о государственном контроле (надзоре); о государственных услугах; об управлении в области экономических отношений; о техническом регулировании<sup>18</sup>. Очевидно, что в системе мероприятий, входящих в модернизацию административно-правового регулирования, можно включить и некоторые другие сферы административно-правового воздействия, которые могут находиться и внутри уже указанных институтов и правовых образований. Думается, что попытки установления целей модернизации административного права и законодательства, разработки основных направлений модернизации должны предприниматься постоянно. Однако с учетом «статуса» и значимости термина «модернизация» цели такой политики должны быть более «амбициозными» и фундаментальными. В российских исследованиях данной проблематики внимание акцентируется всё же на обычном и планомерном развитии административного законодательства, обусловленном изменяющимися обстоятельствами государственной деятельности, необходимостью учета международного и европейского опыта правовой регламентации отношений в сфере государственного управления, потребностью логического завершения уже начатых реформ отдельных административно-правовых институтов (например, о государственной службе, о противодействии коррупции, об административных правонарушениях, об административном процессе).

Следует отметить, что процессы модернизации административного законодательства связываются и с необходимостью реформирования системы административно-правового регулирования. И здесь, к сожалению, авторы не ставят каких-то новых (именно *реформаторских* или *модернизирующих* управленческую жизнь) задач перед наукой административного права; как правило, повторяются уже не раз высказанные в литературе тезисы и пожелания относительно развития административного права. Речь идет, например, о предложении «четкого деления» «огромного массива административно-правовых норм по подотраслям, институтам и субинститутам», а также о том, что именно такой подход «позволит сформулировать для каждой подотрасли и института свои четкие системы специальных принципов и максим, на основе которых должно выстраиваться нормативное регулирование»<sup>19</sup>. С этим вряд ли можно спорить, но такие подходы являются предметом научных дискуссий на протяжении последних двадцати

лет. Приведенное мнение, к примеру, соответствует рассуждениям о необходимости развития административного законодательства на основе принципов *системности, гармонизации и расширения предметов регулирования*<sup>20</sup>. К сожалению, несмотря на активность ученых в постановке проблем и целей современного реформирования административного права (модернизации административного законодательства), на практике всякие нововведения «приживаются» медленно.

Если говорить о модернизации административно-процессуального законодательства, то ученые, как правило, акцентируют внимание на развитии законодательства «об административной юстиции» (о порядке разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений), а также на развитии научных воззрений относительно главных теоретико-правовых конструкций административно-процессуальной темы. В современных научных трудах, посвященных данной проблематике, анализируются сложившиеся представления специалистов о понятии, содержании и структуре административного процесса. Как и ранее, констатируется наличие нескольких подходов к определению административного процесса (широкое и узкое, «судебное» и «внесудебное»). Например, под административным процессом понимается урегулированная «нормами административно-процессуального права процессуальная деятельность органов исполнительной власти и судебной власти по реализации административных норм и разрешению дел, возникающих из административных правоотношений»<sup>21</sup>. Таким образом, ученые отстаивают идею о том, что административный процесс может быть как судебным, так и внесудебным.

Здесь нужно отметить, что страны с развитой правовой системой, в конституциях которых устанавливается термин «правовое государство», законодательно сформировали системы либо административных судов<sup>22</sup>, либо приняли законы (кодексы) об административном судопроизводстве. Следовательно, административный процесс, с этой точки зрения, является всегда только *судебным*. Другие административно-правовые нормы, регламентирующие порядок и динамичные отношения в сфере государственного управления, принято называть *административными процедурами*. Для пересмотра устоявшихся во многих странах указанных концепций требуются серьезные аргументы и действительно «модернизационные усилия».

Именно саму идею и попытки создания в России законодательства об административном правосудии и следует назвать модерни-

зацией административно-процессуального законодательства, ибо с учетом всех сложностей внешнего и внутреннего характера усилия по разработке такого законодательства сравнимы с крупными реформаторскими шагами.

Модернизация законодательства, государства, государственно-правового строительства невозможна без соответствующей идеи, направленной на инициирование развития модернизационной правовой политики. Модернизация государства и всей системы государственно-правового строительства является продуктом осуществляемой в стране *правовой политики*. В современной литературе ученые сформировали точку зрения, что категория «правовая политика» представляет собой «единую, последовательную, системную, логически выстроенную деятельность, нацеленную на введение новаторских технологий и конструкций в юридическую сферу, на внесение в правовую жизнь большей стратегической определенности и тактической гибкости»<sup>23</sup>. Многие институты административного права, административное законодательство и административно-процессуальное законодательство, развиваясь сегодня в условиях модернизации государства, находятся в числе приоритетов российской правовой политики. А. В. Малько относит к приоритетным направлениям правовой политики следующие: «1) установление системы правовых ограничений для публичной власти; 2) формирование институтов права гражданского общества; 3) создание эффективной судебной системы; 4) укрепление дисциплины, законности и правопорядка»<sup>24</sup>. Такие полезные для сферы правовой регламентации административно-правовые институты, как административно-правовые акты, административное судопроизводство, административные процедуры, являются одними из важнейших современных и по-настоящему эффективных правовых ограничений для публичной власти (особенно для исполнительной, или административной); действие этих правовых институтов и юридическая реализация направлены на формирование эффективной и признаваемой обществом и населением административной и судебной системы, на усиление юридических режимов законности, дисциплины и правопорядка; гражданское общество через данные институты получает дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц.

Модернизация как определенный этап в развитии государства и права строится и осуществляется в различные периоды жизни страны на определенных *концепциях* развития,

отражающих главные сущностные признаки, принципы и элементы проводимых преобразований во всех сферах государственной и общественной жизни.

Стало как-то «модным» среди российских и зарубежных политических деятелей и высших должностных лиц страны создание концепций развития государства, общества, экономики или конкретных сфер жизнедеятельности, называя их при этом сокращенно, базируясь лишь на начальных буквах используемых терминов. Например, на часто проводимых в настоящее время политических, экономических, инвестиционных или правовых форумах зарубежные участники, с сомнениями относясь к некоторым преобразованиям в России, сетуют на то, что, к сожалению, они не видят государственных гарантий проводимых политико-правовых изменений; они отмечают, что реформы являются половинчатыми или во многом противоречивыми, и, возможно, не найдут своего правильного и логичного завершения. Зарубежные эксперты и участники различных форумов, в том числе и экономических, «в один голос» упрекают российскую административную действительность (или нынешние управленческие реалии) в сформировавшихся традициях **концепции трех «Н»**: «*Неуверенность*», «*Нестабильность*», «*Непредсказуемость*». Развитые до идеалов современного административного правоведения, главные административно-правовые институты (например, административные процедуры и административное судопроизводство), по нашему мнению, обязательно бы разрушили такое представление иностранцев о сформировавшихся в административной системе России негативных характеристиках. Именно законно установленные административные процедуры направлены на преодоление и противодействие *нестабильности, непредсказуемости* административной власти и их должностных лиц и искоренение *неуверенности* в достижении целей и разработке планов. В далеком российском (дореволюционном – 1917 г.) прошлом административные органы, полиция, должностные лица характеризовались такими чертами, как *нерадение, медленность, неосмотрительность*<sup>25</sup> и несли за такие качества (поведение) правовую ответственность.

15 февраля 2008 г. Д. А. Медведевым на V Экономическом форуме была озвучена новая концепция развития страны на четыре года (т.е. с 2008 по 2012 г.). Это **концепция четырех «И»**: «*Институты*», «*Инфраструктура*», «*Инновации*», «*Инвестиции*»<sup>26</sup>. Реализация данной концепции была направлена на решение следующих важнейших задач:

преодоление правового нигилизма; повышение качества законов и эффективности правоприменения; снижение административных барьеров; снижение налогового бремени и построение мощной финансовой системы; модернизация транспортной и энергетической инфраструктуры; формирование основ национальной инновационной системы; реализация программы социального развития страны<sup>27</sup>. Как было в то время отмечено, для решения намеченных задач важно формирование новых подходов к изменению содержания самой государственной власти, порядка публичного администрирования, повышению роли судебной власти в обеспечении принципа законности административной власти. Выполнение задач в рамках каждого из намеченных направлений требовало усиления административно-правовых основ государственного управления и судебного контроля за государственной деятельностью.

Автор настоящей статьи, проанализировавший в начале 2008 г. указанную *концепцию четырех «И»*, предположил: для того чтобы государственные гарантии заработали, в эту систему осуществления четырех основных направлений реализации намеченных проектов следовало бы включить еще как минимум два «И»: «*Идеаль*» и «*Интеллект*»<sup>28</sup>. Предполагалось, что механистичность концепции четырех «И» и ее внешняя сторона должны быть насыщены «*душой*» с тем, чтобы содержание стало реальным и гарантированным. Для этого и требуется *интеллект* плюс известный *идеализм* осуществляемых целей и решаемых задач. Концепция четырех «И» обуславливает необходимость формирования и развития идеальных государственно-правовых институтов, обеспечивающих *принцип достаточности* интеллектуальных возможностей и усилий для успешного проведения реформ. Все названные четыре «И» – лишь внешние факторы, структурно-организационные элементы, государственно-правовые средства. То есть государство за счет развития институтов, инфраструктуры, инновационной деятельности и инвестиций пытается *гарантировать* социально-экономическое развитие и эффективность государственной власти. Правовые преобразования и структурные изменения в системе всей государственной власти окажутся жизнеспособными и понятными обществу лишь тогда, когда будут созданы *интеллектуальные предпосылки* для реализации структурных изменений, сформируются идеальные условия для преобразований и появятся «кадровые силы» (мощный потенциал современных государственно-служебных отношений),

способные проводить в жизнь установленные планы. «Административные идеалы», «административные стандарты», какой бы они не показались, на первый взгляд, не имеющей важного значения для практики выдумкой, оказывают решающее воздействие на развитие и *правотворчества*, и *правоприменения*.

Прошли годы. Об *инновациях*, *инвестициях*, *инфраструктуре* и *институтах* стали говорить не меньше, но уже без указаний и ссылок на концепцию четырех «И». Термин «*модернизация*» стал объединять, очевидно, все указанные категории. Конечно, специалистам, политикам, законодателям знакомо содержание указанных четырех терминов. Но для большинства населения они – сложные теоретические конструкции, которые вряд ли запоминаются и тем более правильно понимаются.

Поддерживая официальные концепции развития страны, государства, экономики, а также главные стратегические ориентиры развития России, можно предложить другую концепцию, может быть, более сложную по названию, но элементарную для понимания всем обществом. Эта концепция, по моему мнению, является понятной каждому простому человеку.

В отличие от *концепции четырех «И»*, и тем более *концепции трех «Н»*, предлагаемая концепция является более символической и оттого, смею полагать, несколько интереснее. Она называется **концепция «Минус четыре «Б»**. Слово «*минус*» означает в данной концепции всё то негативное, ненужное, явно критикуемое обществом, противоречивое в административной практике, являющееся традиционным барьером для позитивного развития административного нормотворчества и правоприменения. То есть «минус» означает необходимость ликвидации из практики публичного администрирования самых главных отрицательных характеристик; словом, «*минусы*» административной жизни должны искореняться не только из исполнительно-распорядительной практики органов публичной власти, но и из сознания должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Таким образом, не понятные для многих слова – «*инновации*», «*инфраструктура*», «*инвестиции*», «*институты*» – можно заменить на весьма ясные и точные термины, определения, на те, которые знакомы каждому российскому гражданину: *минус «ЗлоупотреБлять»* (административная власть и должностные лица не должны злоупотреблять); *минус «ОскорБлять»* (государство, государственные органы, должностные лица, государственные и муниципаль-

ные служащие не должны *оскорблять* людей и общество своими решениями и действиями (бездействием); *минус «ИстреБлять»* (нельзя исключать из практики администрирования установленные порядки и административные процедуры; наоборот, правовые нормы нужно обязательно соблюдать; с другой стороны, коррупцию<sup>29</sup> нужно *истреблять* при помощи самых передовых правовых технологий и инновационных правовых средств); нельзя должностным лицам «*УпотреБлять*» силу государства, властные полномочия в свою пользу, ради личных интересов, ради наживы и индивидуального благополучия.

Думается, что каждый исследователь способен разработать свою собственную концепцию, которая содержала бы простые подходы к решению сложившихся на протяжении многих десятилетий административных привычек государственного аппарата. Например, еще одна **концепция «Минус шесть «И»**: профессиональным служащим публичной власти нельзя «*Имитировать*» хорошее управление; нельзя «*Импровизировать*» в сфере публичного управления (нужно действовать по закону); нельзя «*Интриговать*»; нельзя «*Искажать*» характер публичного управления в условиях правовой государственности; нельзя «*Истяжать*» граждан надуманными чиновничьими требованиями; нельзя «*Извращать*» идеалы надлежащего публичного управления. Теоретическая фантазия исследователей позволяет быстро формулировать и иные концепции, направленные на обеспечение современного стандарта публичного управления и общих принципов служебного поведения служащих органов публичной власти. Не менее понятной и востребованной в обществе может оказаться **концепция ВВВЗ**: государственным служащим запрещено «*Врать*», «*Брать*», «*Воровать*», «*Злоупотреблять*». Очевидно, что вполне допустимы различные варианты концепций улучшения как практики публичного администрирования, так и поведения государственных служащих; они могут отличаться друг от друга по терминам, стилю и экспрессии. Таким образом, каждый человек может выдумать свою концепцию развития страны, исходя из собственных впечатлений о деятельности государственных органов и должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Несмотря на отсутствие 100-процентной научности в разработке указанных концепций, в них содержатся ясность целей преобразований и перспективность в их осуществлении.

Реальный смысл разработанной концепции всегда заключается в правовом оформлении основных целей, задач и направлений реали-



зации созданного плана реформирующих государство и общество мероприятий. Как правило, главные черты и составляющие концепций развития находят юридическое оформление в соответствующих нормативных правовых актах. Таким образом, формируется юридическая основа для реального воплощения основных идей обнародованных концепций развития. Можно уверенно констатировать, что заложенные во все указанные концепции идеи модернизации страны в той или иной степени установлены в качестве правовых норм в российском административном законодательстве. Например, высокие стандарты **концепции ВБВЗ** легко узнаваемы в таком нормативном правовом акте, как *Общие принципы служебного поведения государственных служащих* (утверждены Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (в ред. Указа Президента РФ от 16 июля 2009 г. № 814), а также в таких региональных правовых документах, как, например: Кодекс этики и поведения лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, выборные муниципальные должности, государственных гражданских служащих Красноярского края и муниципальных служащих (утверждены решением Совета по вопросам государственной службы Красноярского края от 30 марта 2011 г.); Закон Воронежской области от 23 декабря 2010 г. «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Воронежской области».

Модернизация государственного управления возможна не только путем проведения административных преобразований (т.е. реформ в области исполнительной власти или государственной службы), но и посредством модернизационного развития институтов других ветвей государственной власти. Здесь особенно нужно отметить решающее значение некоторых институтов административного права и административного процессуального права в обеспечении демократического развития страны. Например, по каким-то причинам в кризис попала идеология формирования в стране полноценной административной юстиции и создания системы административных судов. Однако именно административные суды и специализированное административное правосудие помогут реализации в России концепции «Минус четыре «Б», так как они призваны бороться с: «Злоупотреблять» и «Оскорблять»; именно судьи административных судов начнут «Истреблять» коррупцию и «неэффективные» административные решения, а также решения административных судов будут направлены на обучение «чиновников»; ведь именно в таких

решениях будет правовая информация о том, как нельзя «Употреблять» лишь ради своих личных интересов предоставленные служебные полномочия и весь арсенал административных возможностей, инструментов, способов, имеющихся в распоряжении служащих правовых средств и форм.

Стремительно укрепился в российском политико-правовом лексиконе термин «эффективный»; стали говорить об «эффективном» государстве, «эффективном» правосудии; «эффективном» управленце, «эффективном» государственном управлении, даже об «эффективном» университете. Откуда пошли эти непонятные характеристики, лишённые ясных критериев и разумных пределов распространения и применения? В каждом случае принятия решения об «эффективном» или «неэффективном» не определяются ни критерии эффективности, ни формы выяснения и выявления «эффективности», ни общие подходы к пониманию и разъяснению «эффективности». Даже уволенных федеральных министров именуют порой «эффективными» министрами (так было осенью 2012 г. с бывшим министром обороны России, когда он получил такую аттестацию после своей отставки от некоторых высших должностных лиц страны). Можно лишь обратить внимание на современные информационные заголовки в газетах страны или в Интернете, после которых слова об «эффективности» бывшего федерального министра обороны приобретают весьма спорный характер и исключительную насмешливость: «Шойгу: незаконно проданные объекты, принадлежавшие Минобороны, нужно вернуть через суд» (или: «Шойгу собирается вернуть украденное имущество Минобороны») <sup>30</sup>, «Шойгу уволил главу департамента образования Минобороны» <sup>31</sup>, «Министерство обороны России собирается вернуть наиболее компетентных офицеров, которые были уволены при прежнем главе ведомства Анатолии Сердюкове» <sup>32</sup>, «Шойгу продолжает пересматривать решения Сердюкова» <sup>33</sup>. Можно и далее продолжить перечень аналогичных по содержанию названий. К этому нужно добавить множество возбужденных уголовных дел в отношении уволенных должностных лиц Минобороны, и тогда тематика «эффективности» бывшего министра обороны может обсуждаться в рамках проблемы примитивного воровства и произвола.

Получается, что ни конституционные требования, ни конституционная модель демократии <sup>34</sup>, ни многочисленные федеральные законы, ни сложившаяся политическая система не смогли противопоставить существенные аргументы против назначения на должность

министра обороны указанного лица. Автор этих строк несколько лет назад<sup>35</sup> поставил под сомнение практику проводимых в стране некоторых политико-административных преобразований и задал вопрос: почему министром обороны может становиться непрофессионал в прямом (ведомственном) смысле этого слова, когда такой подход коренным образом противоречит принципам организации не только государственной службы, но и современным стандартам политического управления в стране? При этом была ссылка на Великого Салтыкова-Щедрина, который написал: «Не преданность стране, не талант, не ум делаются гарантией успеха, а пронырливость, наглость и предательство»<sup>36</sup>.

К сожалению, к модернизации, к реформе государственного управления, к совершенствованию законодательства и правовой системы стали подходить как к обычным «административным проектам». У этих проектов нет души; да они и разрабатываются по большей части для имитации активной политической жизни и «инновационной» административной деятельности; ну, а если появится хоть какой-то полезный результат в процессе реализации проекта, то один этот факт сразу же создаст творческую атмосферу для дальнейшей популяризации проекта. Таким образом, затерялась «чувствительность» как в разработке, так и в процессе осуществления административного проекта. В известной советской песне есть такие слова: «Кандидат наук – и тот над задачей плачет». Перестали «плакать» над задачами модернизации и над полезностью, обязательностью и важностью для общества разрешения управленческих задач; всё больше *реформ-проекты* становятся «партийной» инициативой и политическим делом, которым занимаются множество специалистов вне зависимости от будущих результатов и настоящих преобразований.

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 34.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Новгородцев П. Историческая школа юристов: ее происхождение и судьба // Немецкая историческая школа права. Челябинск, 2010. С. 28.

<sup>4</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>5</sup> См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 31–32, 34.

<sup>6</sup> Там же. С. 28.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 28–30.

<sup>9</sup> См., например: Там же. С. 33.

<sup>10</sup> См.: Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. 280 с.; Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования: монография / под ред. А. В. Малько. М., 2012. С. 264–285.

<sup>11</sup> Чиркин В. Е. К вопросу о сущности правового государства // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 20.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Тихомиров Ю. А. Государство: преемственность и новизна: научное издание. М., 2011. С. 78.

<sup>15</sup> См., например: Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова; А. Ф. Ноздрачев, Л. К. Терещенко, Н. А. Игнатюк, А. М. Цирин, А. В. Калмыкова, В. Ю. Лукьянова, С. М. Зырянов, А. В. Одинцова. М., 2010. С. 163–192.

<sup>16</sup> См., например: Сухарева Н. В., Кузнецов В. И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 627–646.

<sup>17</sup> См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165.

<sup>18</sup> См.: Там же. С. 165–190.

<sup>19</sup> Фатьянов А. А. К вопросу о реформировании системы административного права // Адм. право и процесс. 2012. № 11. С. 5.

<sup>20</sup> См.: Концепция развития российского законодательства. С. 191.

<sup>21</sup> Сухарева Н. В., Кузнецов В. И. Концепция развития административно-процессуального законодательства. С. 630.

<sup>22</sup> О формировании в России административных судов см., например: Фоков А. П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2. С. 2–5.

<sup>23</sup> Малько А. В. Теория правовой политики: монография. М., 2012. С. 81.

<sup>24</sup> Там же. С. 104.

<sup>25</sup> См., например: Конкунов Н. М. Русское государственное право // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. Ч. 1 / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004. С. 526; Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. Ч. 1 / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004. С. 369.

<sup>26</sup> См.: Точки над «и» // Рос. газ. 2008. 16 февр.

<sup>27</sup> См.: Там же.

<sup>28</sup> См.: Стариков Ю. Н. Совершенствование судебной и административной систем (властей) – важнейший фактор усиления государственных гарантий реализации концепции четырех «И» //

Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 394–395.

<sup>29</sup> О противодействии коррупции см., например: *Панченко П. Н.* Как нам преодолеть коррупцию : (особенности, причины коррупции и меры ее преодоления) // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 91–117.

<sup>30</sup> URL: <http://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url=www.mr7.ru%2Farticles%2F63802%2F&lr=193>.

<sup>31</sup> URL: [http://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url=lenta.ru%2Fnews%2F2012%2F12%2F07%2Fpriezh\\_eva%2F&lr=193](http://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url=lenta.ru%2Fnews%2F2012%2F12%2F07%2Fpriezh_eva%2F&lr=193).

<sup>32</sup> URL: <http://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url=asiareport.ru%2Findex.php%2Fnews%2F22578-shojgu-vernet-v-minoborony-uvolennykh-pri-serdyukove-oficzerov.html&lr=193>.

<sup>33</sup> URL: <http://news.mail.ru/politics/11237723/>.

<sup>34</sup> О конституционной модели демократии см.: *Черепанов В. А.* Политическая реформа в России : проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 21–38.

<sup>35</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 277.

<sup>36</sup> *Салтыков-Щедрин М.* Благонамеренные речи // Собр. соч. : в 10 т. М., 1988. Т. 5. С. 500.

*Воронежский государственный университет*

*Старилов Ю. Н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права*

*E-mail: juristar@vmail.ru*

*Тел. : 8 (473) 255-07-19*

*Voronezh State University*

*Starilov Y. N., Honoured Scientist of Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: juristar@vmail.ru*

*Tel. : 8 (473) 255-07-19*