



Актуальные проблемы административного права и процесса

Реализация конституционных гарантий и модернизация административно- правового регулирования

Старилов Юрий Николаевич,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заведующий кафедрой административного и муниципального права
Воронежского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
394006, г. Воронеж, Университетская пл., д. 1

В статье с позиции реализации конституционно-правовых норм рассматривается политика и практика модернизации российского государства и отдельных видов государственной деятельности. Делается вывод о приоритетных направлениях модернизации административного права, планируемыми итогами которой является создание новых административно-правовых норм и институтов административного права, способных гарантировать высокое качество публичного управления и эффективную правовую защиту субъектов права. Особое внимание уделяется проблемам современного развития административного правосудия.

Ключевые слова: правовое государство, конституционные гарантии, модернизация, административное право, государственное управление, судебная реформа, административное судопроизводство.

**Realization of the constitutional guarantees
and modernization of administrative regulation**

Starilov Yu.N.

From the position of realization constitutional norms in this article examines policies and practices of the modernization of the Russian state and certain types of state activity. The conclusion of the priority directions of modernization of administrative law is made. The intended outcome is the creation of new administrative norms and institutions of administrative law that can guarantee the high quality of public administration and effective legal protection entities. Special attention is paid to the problems of the modern development of administrative justice.

Key words: legal state, constitutional guarantees, modernization, administrative law, public administration, judicial reform, administrative proceedings.

Конституционные гарантии, по мнению ученых-конституционалистов, представляют собой способы и средства, направленные на исключение из правотворческой правоприменительной практики «решений и действий государственных органов и должностных лиц (государства, власти), которые являются антиконституционными по существу или не соответствуют конституции по форме»¹. С другой стороны, очевидно, можно рассуждать о конституционных гарантиях и как о юридических средствах, способных обеспечивать достижение в рамках созидаально-творческой правовой деятельности провозглашенных целей государственно-правового строительства и итогового формирования общей правовой системы страны. То же можно сказать и о решении задач, реализации идей и принципов правовой государственности. Сама модернизация права и законодательства не может не учитывать основополагающих конституционно-правовых положений, касающихся укрепления государственности, демократизации общественной и государственной деятельности, обеспечения экономического развития, соблюдения публичной властью прав и свобод человека и гражданина, правовых интересов участников правоотношений.

¹ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строем Российской Федерации. М., 2005. С. 500.

Сегодня в год 20-летия Конституции Российской Федерации, как, впрочем, и всегда в течение последнего десятилетия, известными в стране политическими деятелями и высшими должностными лицами отмечается, что конституционные положения и нормы являются пока больше идеалами и общими целями, а потенциал Конституции не исчерпан; при этом одновременно отстаивается тезис и о том, что нужно «только, следя Конституции, добиваться последовательного воплощения ее положений и норм в каждодневной жизни»², использования до конца заложенного в Конституции «ресурса развития».

Проверка законности государственной деятельности, результатов административного нормотворчества, установление правового качества используемых форм публичного управления, несомненно, могут рассматриваться как важнейшие конституционные гарантии. В определенном смысле судебный конституционный контроль и судебный административный контроль — виды судопроизводства, которые, взаимодействуя и дополняя друг друга, формируют полноценный механизм защиты государства и общества от противоправных юридических ак-

² Нарышкин С. Конституция как идея (Не могу остаться в стороне от дискуссий) // Российская газета. 2013. 10 апреля.



Актуальные проблемы административного права и процесса

тов, решений и действий органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Конституционными гаранциями считаются «средства и способы охраны и защиты конституции от всяких посягательств на нее, от кого бы такие посягательства не исходили»³. Проверка конституционности нормативных правовых актов — одна из важнейших конституционных гарантий, которая обуславливает учреждение в стране специального органа судебного конституционного контроля, осуществляющего в рамках установленных процессуальных судебных процедур *конституционное правосудие* с целью защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России. Таким образом, главнейшей функцией Конституционного Суда Российской Федерации является судебная функция, т.е. «функция, заключающаяся в разрешении конституционных споров и преодолении конфликтов в рамках существующей Конституции и сложившегося правопорядка»⁴; это преобладающая для этого государственного судебного органа функция, позволяющая далее конкретизировать ее содержание и выделять «правотворческую, политическую, интеграционную, координационную и иные функции конституционного правосудия»⁵. С точки зрения Н.С. Бондаря, «соответствующие характеристики Конституционного Суда как органа, который по своим политико-правовым характеристикам «больше, чем суд», позволяют ему выполнять не только функцию хранителя, но и преобразователя российского конституционализма, генератора институтов современного «живого» конституционализма»⁶.

Модернизация (как идея, как практика право-применения и как политика) в любом обществе и государстве на всяких этапах их развития будет востребована, ибо модернизация — это способ их развития и приспособления к новым реальностям правовой системы, всех юридических понятий, правовых институтов, видов государственной деятельности, публичной власти, законодательства, законотворчества и административного нормотворчества.

Модернизация в широком смысле слова, если говорить о политико-правовых преобразованиях в стране, должна ставить в качестве ее конечных целей установление и развитие правовых институтов как гарантий реализации Конституции Российской Федерации. Именно в этом аспекте нужно рассуждать о целях модернизации, когда планируется решение таких задач, как создание системы эффективной правовой защиты прав и свобод человека и граждани-

на, законных интересов организаций и юридических лиц; реализация конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве; развитие административного и административного процессуального законодательства в соответствии с принципом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административного процессуального законодательства; кодификация административного и административного процессуального 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» уважается и, наверное, признается лишь авторами данной концепции, а у большей части образованных людей вызывает неперспективные эмоции и критику, по-лагаю, необходимо всемерно доказывать свое временность 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 ограничиться его *текущим совершенствованием*⁷; «*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»⁸.

Модернизация — это не только способ и одновременно форма поиска правильной «дороги», ведущей к обновлению всех сфер правового регулирования; это строительство такой «дороги» при

³ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 500.

⁴ Там же. С. 510.

⁵ Там же. С. 510.

⁶ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 100.

⁷ 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.

⁸ Там же.



Актуальные проблемы административного права и процесса

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 судей⁹. 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. Очевидно, что в настоящее время невозможно создавать новые административно-правовые институты и конструкции, не анализируя опыта европеизации административного права¹⁰. Полезными в модерниzierющем

процессе системы административно-правового регулирования могут стать новейшие современные институты, сформировавшиеся в странах с быстро развивающимися государственно-правовыми институтами и общей правовой системой¹¹.

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 года¹². 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 правотворчества¹³.

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 ккосвенным 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»¹⁴, установления правильного баланса централизации и децентрализации публичного управления¹⁵. 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 управленических отношений. С одной стороны, модернизация нужна на уровне принци-

⁹ Новгородцев П. Историческая школа юристов: ее происхождение и судьба // Немецкая историческая школа права. Челябинск, 2010. С. 28.

¹⁰ См., напр.: Sommermann K.-P. Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht, in: Schwarze J. (Hrsg.). Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Baden-Baden, 2008. S. 181–199 ; Sommermann K.-P. Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten, in: DÖV. 2002. S. 133–134. См. также: Административное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012 ; Тихомиров Ю.А. Сравнительное правоведение в исследовании институтов административного права // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку.

М. : Статут, 2011. С. 13–19 ; Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Там же. С. 20–93.

¹¹ См., напр.: Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая / пер. с китайского А.В. Островского, В.В. Жигулевой, Б.Я. Надточенко. Под ред. А.А. Демина. М. : Книгодел, 2010.

¹² См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

¹³ См.: Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 31–32, 34.

¹⁴ Там же. С. 28.

¹⁵ См.: Там же. С. 28–30.



Актуальные проблемы административного права и процесса

пов 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, приданье 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 ликвидация чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброго» 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 т.ч. 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 неблагополучных 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 государствен-

ной 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 государство¹⁶;
- 2) конституционное государство;
- 3) социальное государство;
- 4) административное государство;
- 5) судебное (судейское) государство¹⁷ (или «государство юстиции»¹⁸);
- 6) эффективное государство;
- 7) сильное государство;
- 8) сервисное государство (т.е. государство как субъект, оказывающий государственные услуги всем субъектам права);
- 9) 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);
- 10) чиновное (служебное) государство (государство, в котором действует полноценное законодательство, устанавливающее отношения и многочисленные порядки в системе и структуре государственной службы) (в трудах прошлого столетия указывает термин «чиновническое государство»¹⁹);
- 11) принуждающее государство — государство-сила (власть-принуждение);

¹⁶ См., напр.: Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М. : Норма, 2010. С. 14–22, 113–140; Эбзев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строем Российской Федерации. М., 2005. С. 373–386 ; Sommermann K.-P. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz als Kristallisierungspunkt eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsverständnisses, in: Kirchhof F., Papier H.-J., Schäffer H. (Hrsg.) Rechtsstaat und Grundrechte. Heidelberg, 2007. S. 443–461. См. также: Mündung C.-D. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union. Berlin, 2010.

¹⁷ См.: Merten D. Rechtsstaatlichkeit und Gnade. Berlin, 1978. S. 82.

¹⁸ См., напр.: Шмитт К. Гарант конституции // Государство: Право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О.В. Кильдишова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдишов. М. : Издательский дом «Территория будущего», 2013. С. 43.

¹⁹ См., напр.: Шмитт К. Гарант конституции. С. 44, 207–216.



Актуальные проблемы административного права и процесса

- 12) функциональное государство;
- 13) государство-гарант (гарант прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц);
- 14) 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;
- 15) «реальное» и «виртуальное»²⁰ 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, выполняющее 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»²¹: «1) необходимое и достаточное (но не излишнее) урегулирование правом (прежде всего законом) всех существенных общественных отношений в обществе, которые нуждаются в правовом регулировании и могут быть урегулированы правовыми средствами; 2) установленный законными способами демократический правопорядок в обществе при верховенстве конституции и закона; 3) взаимные права и обязанности и взаимная ответственность участников правоотношений, в том числе властующих 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»²². 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»²³. Думается, что авторы теории правового государства в меньшей мере оценивали правовое государство с точки зрения какого-либо благоденствия; благодолучие и благоденствие относится не к признакам самого государства, а к обществу, людям, создающим это государство. Правовое государство — государство, сформированное и функционирующее исключительно по конституционноправовым 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 все более решительно требует от государства выполнения социально значимых функций для обеспечения публичных интересов»²⁴. В правовом государстве «сервисная составляющая», конечно, присутствует, но она не является главной. Правовое государство — это в том числе и государство применяемое 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.

²⁰ См.: Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012 ; Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российской государства: опыт правового исследования : монография / под ред. А.В. Малько. М., 2012. С. 264–285.

²¹ Чиркин В.Е. К вопросу о сущности правового государства // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 20.

²² Там же. С. 20.

²³ Там же.

²⁴ Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна : научное издание. М., 2011. С. 78.



Актуальные проблемы административного права и процесса

Если обратить внимание на исследования ученых, которые разрабатывают концепции развития административного²⁵ и административно-процессуального законодательства²⁶, 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 регламентации²⁷. 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 управлеческих 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 коррупции²⁸; о государ-

ственном контроле (надзоре)²⁹; о государственных услугах; об управлении в области экономических отношений; о техническом регулировании³⁰. 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 и попытки установления и целей модернизации административного права и законодательства, и разработка 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 все 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 желания относительно развития административного права. Речь идет, например, о предложении «четкого деления» «огромного массива административно-

²⁵ См., напр.: 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.

²⁶ См., напр.: 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.

²⁷ См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165.

²⁸ См., напр.: О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»:

Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 // Российская газета. 2013. 4 апреля ; О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» : Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 310 // Российская газета. 2013. 4 апреля. Усилия Российской Федерации по созданию законодательства о противодействии коррупции и осуществление самой антикоррупционной деятельности впервые весьма положительно оценены; наша страна по индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл поднялась сразу на 10 позиций. См.: Егоров И. Россию признали как полноправного члена международной антикоррупционной системы // Российская газета. 2013. 10 апреля.

²⁹ См.: Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012.

³⁰ См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165–190.



Актуальные проблемы административного права и процесса

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»³¹. С этим вряд ли возможно 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*³². К сожалению, несмотря на активность ученых в постановке проблем и целей современного реформирования административного права (модернизации административного законодательства), на практике всякие нововведения «приживаются» медленно.

Модернизация государственного управления возможна не только путем проведения административных преобразований (т.е. реформ в области исполнительной власти или государственной службы), но и посредством «modернирующегося» развития институтов других ветвей государственной власти. Здесь нужно отметить решающее значение некоторых институтов административного права и административного процессуального права в обеспечении демократического развития страны. Например, по каким-то причинам в течение последнего десятилетия 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 норм Конституции о создании гарантий защиты конституционно-правового развития, гарантий реализации конституционно-правовой нормы об эффективной судебной власти. Институт административного судопроизводства и судьи этих специализированных судов смогут полноценно искоренять коррупцию и «неэффективные» административные решения, а также решения административных судов будут направлены на обучение «профессиональных чиновников»; ведь именно в таких решениях будет правовая информация о том, как «нельзя» использовать лишь ради своих личных интересов административную власть, предоставленные служебные полномочия и весь арсенал административных возможностей, инструментов, способов, имеющихся в распоряжении служащих правовых средств и форм.

Если говорить о модернизации административно-процессуального законодательства, то ученые, как правило, акцентируют внимание на развитии зако-

нодательства «об административной юстиции» (о порядке разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений), а также на развитии научных взглядов относительно главных теоретико-правовых конструкций административно-процессуальной темы³³. 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»³⁴. 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 судов³⁵, 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 динамические отношения в сфере государственного управления, принято называть *административными процедурами*. Для пересмотра устоявшихся во многих странах указанных концепций требуются серьезные аргументы и действительно «modернирующие усилия».

Именно саму идею и попытки создания в России законодательства об административном правосудии и следует назвать *модернацией* административно-процессуального законодательства, ибо с учетом всех сложностей внешнего и внутреннего характера

³¹ Фатьянов А.А. К вопросу о реформировании системы административного права // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 5.

³² См.: Концепция развития российского законодательства. С. 191.

³³ См., напр.: Правосудие в современном мире : монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 594–624. В многочисленных дискуссиях, посвященных проблеме административного судопроизводства, принимают участие и международные эксперты в данной области знаний. См., напр., международный круглый стол «Внесудебный контроль административных решений» (Москва, 23 ноября 2011 г.), который состоялся в Институте государства и права РАН. URL: <http://www.igpran.ru/about/subjects/snews/3048/>

³⁴ 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. 630.

³⁵ О формировании в России административных судов см., напр.: Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды — «за» и «против» // Российский судья. 2012. № 2. С. 2–5.



Актуальные проблемы административного права и процесса

усилия по разработке такого законодательства сравнимы с крупными реформаторским шагами.

Как можно легко отследить, развитие законодательства об административном судопроизводстве последнего времени (2013 г.), с одной стороны, осуществляется под воздействием принимаемых в России политico-государственных решений, в т.ч. поручения Президента России о необходимости полноценного процессуального правового регулирования порядка рассмотрения административных дел посредством административного правосудия. С другой стороны, невозможно не увидеть и взаимосвязь идеи формирования *административно-процессуального права* с формированием новых конституционных гарантий для обеспечения *принципа законности* публичного управления. Именно административный процесс (административное судопроизводство), являясь частью широко понимаемого судебного контроля, способен выполнять функцию конституционной гарантии, обеспечивающей высокое качество административного нормотворчества, надлежащее государственное (публичное) управление, права и свободы человека и гражданина, законность индивидуальных административных актов. Формирование конституционных гарантий в виде конституционного и административного правосудия — старая тема для исследователей. Например, Х. Штоль утверждал, во-первых, что «полное право судебной проверки лишь увенчивает собой правовое государство», а, во-вторых, «подобно тому, как независимые административные суды обеспечивают контроль и защиту от посягательств управляющего государства, так и независимые органы должны надзирать за государством как законодательством»³⁶ (под «государством как законодателем», очевидно, Х. Штоль имел в виду законодательную ветвь государственной власти и высказывал такие суждения в полемике о необходимости учреждения так называемого Государственного суда). Здесь, правда, нужно привести и еще одну цитату этого немецкого автора: «Суды гражданской, уголовной и административно-правовой юрисдикции, принимающие решения в процессе, не являются гарантами конституции в точном смысле»³⁷. По К. Шмитту, в систему гарантирования Конституции с необходимостью должны включаться и другие субъекты государственного контроля, в т.ч. институт конституционного правосудия.

В конце марта 2013 г. в России опубликован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»³⁸. Его стремительная разработка обусловлена необходимостью исполнения одного из главных поручений Прези-

дента Российской Федерации, содержащегося в утвержденном им 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. В пункте 1 (ч. 2) Перечня определено: представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; п. 2 этого Перечня Поручений содержит указание Президента страны «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц» (срок — до 1 марта 2013 г.)³⁹.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей, весьма профессионально и объективно анализировал создавшуюся ситуацию с нормативным правовым обеспечением осуществления в России административного правосудия в современных условиях. Он исходил из положения о том, что «создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса — требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»⁴⁰.

Теперь наступило время профессионального обсуждения проекта Кодекса административного судопроизводства (КАС). Идет процесс ознакомления с текстом законопроекта, пишутся первые отзывы о нем, даются краткие оценки, готовятся полномасштабные рецензии. Однако уже сейчас слышатся голоса и скоропалительные суждения тех, кто, фактически еще не дочитав проект КАС до конца, начинает утверждать, что, дескать, все, что авторы законопроекта «списали» с Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, — это хорошо, а то, что выдумали сами в качестве специальных норм относительно института административного судопроизводства, представляет собой неясную, нечеткую, непонятную и ненужную правовую материю! Думается, эти очень быстро сформулированные оценки положений законопроекта узнаваемо «вписываются» в общую канву представлений о нецелесообразности учреждения в России специализированного административного правосудия. На протяжении последних 15 лет оппозиционные настроения в отношении реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве реально мешали модернизирующему усилиям в сфере проведения судебной реформы. В действительности же данный законопроект стал сегодня нормативно-правовой основой, которая позволяет, формируя по-

³⁶ Цит. по: Шмитт К. Гарант конституции // Государство: Право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов. М. : Издательский дом «Территория будущего», 2013. С. 56.

³⁷ Шмитт К. Гарант конституции. С. 42.

³⁸ URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_270313.pdf

³⁹ URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248>

⁴⁰ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>



Актуальные проблемы административного права и процесса

рядок разрешения административных дел, улучшать качество административного судопроизводства и создать эффективную модель российской административной юстиции уже к концу 2013 г.

Вместе с этим авторы законопроекта, к сожалению, не установили принципиально важные для такого закона об административном судопроизводстве положения, связанные с определением соотношения административного процесса и административного судопроизводства; в проекте КАС не определены важнейшие категории, касающиеся публичного администрирования и его результатов, которые становятся предметом судебного обжалования (административный правовой акт, нормативный правовой акт, административные процедуры); не предлагаются определения основных понятий, которые используются в кодексе. Однако, справедливо ради, нужно отметить, что, очевидно, авторы законопроекта полагали, что указанные понятия из сферы административных процедур должны устанавливаться в соответствующих законах.

На протяжении многих лет в России обсуждаются возможности разработки и принятия законодательных актов об административных процедурах (или об административных правовых актах). В начале 2013 г. автор этих строк обратился к известному швейцарскому юристу и ученому Карлу Экштайну, юристу-специалисту в области теории административных процедур⁴¹, который информирован о происходящих в России попытках создания Кодекса административного судопроизводства, с просьбой подготовить статью об административном судопроизводстве. Профессор К. Экштайн одобрительно отнесся к самой идее формирования административного судопроизводства в виде отдельного законодательного акта; однако при этом посетовал, что в России и в этом случае «телегу ставят впереди лошади»⁴². По его мнению, вначале необходимо раз-

работать и принять закон об административных процедурах, а уже затем — закон об административном судопроизводстве.

Очевидно, может возникнуть впечатление, что дискуссия об административной юстиции и административном судопроизводстве заметно затянулась; не принимаются вполне очевидные решения по данному вопросу, а принимать их нужно. Именно в этих условиях можно «скатиться» к простому решению проблемы — быстро дать указание⁴³, чтобы в течение двух месяцев был разработан проект такого сложного процессуального закона, как Кодекс административного судопроизводства. А там — уж как получится. Сначала начнется обсуждение законопроекта; потом где-то летом 2013 г. закон будет принят в немного подправленной редакции; затем будет установлен срок вступления в силу (например, 1 января 2014 г.). Можно предположить, что остальные полгода (июль — декабрь 2013 г.) будут отведены для разработки многочисленных поправок в данный закон, которые значительно изменят модель административной юстиции и содержание закона. И, как это не раз бывало в законодательной деятельности Государственной Думы, Кодекс административного судопроизводства, еще не вступив в силу, будет значительно обновлен и, конечно, улучшен.

Но это лишь предположения. Может быть, все будет и по-другому. В складывающихся ныне реалиях политico-практических реформирований института административной юстиции не сложно умозаключить, что применительно к работе над проектом российского Кодекса административного судопроизводства намечается, как говорили ранее, использование практики «юридизации политики» и «политизации юстиции»⁴⁴. То есть иллюзорность политической активности не должна компенсироваться «юридизацией политики» в немедленном решении вопроса институализации административного правосудия, а сама невероятная законотворческая активность в этом процессе не должна заменяться «политизацией юстиции».

Иными словами, довести «любой ценой» проект Кодекса административного судопроизводства до стадии вступления закона в силу вряд ли обоснованно. Уже сегодня являются очевидными противоречия и недостатки данного законопроекта, устранение которых — важнейшая задача не только законодателей, но и ученых. Хотелось бы напомнить читателям, что в 2000 г. невероятно небрежно подготовленный проект федерального конституционно-

⁴¹ См., напр.: Шаффаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М. : Издательство «ЭКОМ», 2000; Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». М. : Комплекс-Прогресс, 2001.

⁴² Профессор Карл Экштайн написал мне: «Нерегулируемые или плохо регулируемые процедуры могут мешать и остановить реализацию материального права, и тем самым способствовать чиновниччьему произволу и коррупции. Перед тем, как организовать административное судопроизводство, важно, чтобы сначала был принят закон, который регулирует принципы административных процедур. То есть дом надо начинать строить не с крыши, а с фундамента. Пока нет закона, который регулирует общие принципы административных процедур, создание административного судопроизводства даже опасно: чиновники могут формировать процесс произвольно и досадно, что при этом их действия не будут противоречить никаким законам. Что будет делать суд в такой ситуации? Конечно, суд будет оправдывать действия чиновника, поскольку он не нарушил никакой закон.

Таким образом, произвольное и репрессивное проявление процедур будет оправдываться и укрепляться. Такой суд может только оправдывать произвольные и репрессивные действия администрации. Это пощечина правовому государству».

⁴³ См.: Старилов Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 3–11.

⁴⁴ Шмитт К. Гарант конституции. С. 55.



Актуальные проблемы административного права и процесса

го закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» «отбросил» реализацию этой идеи на годы (даже на целое десятилетие). Тогда оппоненты учреждения административных судов сразу же воспользовались системными «упущениями» разработчиков проекта указанного закона и объединились вокруг мнения о нецелесообразности в России специализированной судебной юрисдикции по административным делам. Не хотелось бы такой «судьбы» опубликованному проекту Кодекса административного судопроизводства.

Нынешний проект Кодекса административного судопроизводства устанавливает сторонами в судебном процессе *административного истца* и *административного ответчика* (органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие). А предметом регулирования законопроект определяет «порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также порядок рассмотрения и разрешения других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий». Таким образом, авторы законопроекта весьма определенно связывают с административным судопроизводством конкретный вид правовых дел (юридических споров) — административных дел, обладающих публично-правовой спецификой и требующих судебного разбирательства в специальном судебно-процессуальном порядке.

Зашита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений — одна из основных задач административного судопроизводства. К административным делам проект Кодекса административного судопроизводства относит дела об *оспаривании* правовых актов, решений, действий (бездействия) и *защите прав*. Более конкретно это дела: об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; об оспаривании решений, действий (бездействия) организаций, наделенных

федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в т.ч. государственных корпораций и саморегулируемых организаций; об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи; об оспаривании решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Для правовой доктрины и судебной практики проект КАС содержит весьма полезный вывод, который фактически отрицает распространенное в теории административного права мнение о том, что «административное судопроизводство — это только производство по делам об административных правонарушениях»⁴⁵. При этом некоторые авторы ссылаются на зарубежное представление о таком производстве, которое именуется «исками в связи с применением репрессии либо карательными исками»⁴⁶. А процессуальную процедуру, созданную для выявления административного правонарушения и применения к лицу административного наказания, связывают со «специальной процессуальной формой», которую и следовало бы, с их точки зрения, назвать «российской моделью административного судопроизводства»⁴⁷. В качестве аргументов для рассмотрения административного судопроизводства как судебной деятельности, в предмет которой «наряду с административными публичными спорами» входят и «дела об административных правонарушениях (проступках) и проверке судьями законности постановлений по этим делам»⁴⁸, приводятся нормы ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», в соответствии с которыми административное правосудие — это также и деятельность суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Кроме того, такая позиция обосновывается постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П, содержащим положение о том, что по делам административно-правового характера судопроизводство должно считаться административным независимо от того, каким судом оно осуществляется (судом общей юрисдикции или арбитражным судом).

Наконец, здесь уместно процитировать и ст. 7 проекта КАС, где к принципам административного судопроизводства относятся: независимость судей;

⁴⁵ Правосудие в современном мире : монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 504.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же. С. 505.

⁴⁸ Там же.



Актуальные проблемы административного права и процесса

равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность, открытость, непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; обязательность судебных актов.

Проявляя свою активность в процессе, суд в целях правильного разрешения административных дел вправе истребовать доказательства по своей инициативе. При этом копии документов, истребованных судом по своей инициативе, направляются им лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют. Авторы законопроекта предлагают закрепить положение, согласно которому обязанность доказывания законности оспариваемых по административным делам и нарушающих права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие органы, организацию и должностное лицо. На этих субъектах (органы, организации и должностные лица) лежит обязанность подтверждать фактические данные, на которые они ссылаются как на основание своих возражений. Предполагается, что по таким делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, которые обратились в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, будут не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

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 осуществляющей в стране *правовой политики*. В современной литературе ученые сформировали точку зрения, что категория «правовая политика» представляет собой «единую, последовательную, системную, логически выстроенную деятельность, направленную на введение новаторских технологий и конструкций в юридическую сферу, на внесение в правовую жизнь большей стратегической определенности и тактической гибкости»⁴⁹. Многие институты административного права, административное законодательство и административно-процессуальное законодательство, развиваясь сегодня в условиях модерни-

зации 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»⁵⁰. 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.

Стремительно укрепился в российском политико-правовом лексиконе термин «эффективный»; стали говорить об «эффективном» государстве, «эффективном» правосудии, «эффективном» управлении, «эффективном» государственном управлении, даже об «эффективном» университете. Откуда пошли эти непонятные характеристики, лишенные 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».

Вместе с этим каждодневная практика российского публичного администрирования демонстрирует наличие огромного количества коррупционных правонарушений⁵¹, совершаемых государственными служащими и должностными лицами, колоссальные нарушения со стороны исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, бездеятельность во многих сферах экономической жизни, бездействие и противоречащее законам административное нормотворчество. Получается, что ни конститу-

⁴⁹ Там же. С. 104.

⁵¹ См., напр.: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; издательство «Анкил», 2012 ; Панченко П.Н. Как нам преодолеть коррупцию (особенности, причины коррупции и меры ее преодоления) // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 91–117.

⁴⁹ Малько А.В. Теория правовой политики : монография. М., 2012. С. 81.



Актуальные проблемы административного права и процесса

ционные требования, ни развитая конституционная модель демократии⁵², ни многочисленные федеральные законы, ни сложившаяся политическая система не могут пока противопоставить существенных и значимых аргументов против совершения исполнительной властью многих административных ошибок, против сложившейся в обществе и в самом профессиональном чиновничестве *атмосферы терпимости* к произвольному и безрезультативному государственному управлению. В более практическом плане конституционно-правовые стандарты и конституционные гарантии не смогли, например, противопоставить заслуживающих внимания мощных обоснований против назначения несколько лет назад на должность министра обороны лица, который ни по каким разумным критериям не мог быть назначен на такую высокую должность в системе военного управления. Автор этих строк несколько лет назад⁵³ поставил под сомнение практику проводимых в стране некоторых политico-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 гарантами успеха, а пронырливость, наглость и предательство»⁵⁴.

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; все больше *реформ-проекты* становятся «партийной» инициативой и политическим делом, которым занимаются множество специалистов вне зависимости от будущих результатов и настоящих преобразований.

Дорогие коллеги!

Я сердечно благодарю всех вас за внимание ко мне и к моей работе, проявленное как на страницах этого номера журнала, так и в других формах и на иных мероприятиях по случаю моего 50-летия!

Чрезвычайно тронут вашими пожеланиями, приятными для меня словами, высказанными мнениями относительно различных сторон моей жизни, в том числе и итогов научного исследовательского труда.

Невероятно взволнован созидающей позицией главного редактора журнала «Административное право и процесс» профессора Александра Сергеевича Дугенца, который реализовал в издательской практике свою же идею о подготовке номеров журнала, посвященных сложившимся научным коллективам и результатам их творческой деятельности. Ваши добрые слова, оценки и пожелания мною никогда не забудутся. Высказанные критические суждения принимаю всеобъемно, по-честному и с желанием; именно они непременно станут императивным ориентиром для будущих моих шагов по дороге жизни, где наиважнейшими и вос требованными станут профессиональная активность, взаимодействие с коллегами, поддержка и помощь. Сложившиеся за прошедшие годы со многими из вас отношения полноценной дружбы — лучший подарок к моему юбилейному дню рождения.

Всем вам счастья, благополучия, новых профессиональных достижений и удачи!

⁵² О конституционной модели демократии см.: Черепанов В.А. Политическая реформа в России: проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 21–38.

⁵³ См.: Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 277.

⁵⁴ Салтыков-Щедрин М. Благонамеренные речи // Собр. соч.: в 10 т. М., 1988. Т. 5. С. 500.

Подписка на журнала «Административное право и процесс»

Индексы по каталогам:

«Роспечать» — 84287, 70421 (годовая);

«Объединенный каталог» — 11162;

«Почта России» — 12426

периодичность в полугодие — 6; 88 стр.

стоимость одного номера при подписке через редакцию — 270 руб.