

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СИСТЕМА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Иван Веремеенко *

В статье анализируются возможности и направления совершенствования системы административно-правового регулирования в Российской Федерации. Автор подробно рассматривает актуальные аспекты реформирования органов исполнительной власти и системы государственного управления в целом. Особое внимание уделено анализу взаимосвязи между проводимыми реформами и качественными изменениями в жизни страны.

Фетишизация возможностей органов управления, система которых в последнее время в РФ постоянно совершенствуется, не канула в лету с момента экономических преобразований, она продолжается. В политической и экономической сфере в СССР она была основана на результатах всемерной централизации управления, жёсткой дисциплине, бескомпромиссном подавлении идеологических противников, использовании дешевой рабочей силы, высоко эффективной пропаганды и в определенной степени была оправдана.

Нашим «монетизированным» удалось разрушить не только СССР, но и действующую систему органов государственного управления в России. Особенно это касается экономической сферы, где по существу девяносто с лишним процентов предприятий выведены из под управления министерств и ведомств.

Государство до настоящего времени не определило, что это за феномен (органы исполнительной власти в новых экономических условиях), в чём конкретно проявляется их политика, её содержание, из каких звеньев нормативных требований, стандартов они состоят применительно к каждой отдельной сфере, отрасли и т.д.

Как известно, предпринимательство это любая деятельность на свой страх и риск с целью извлечения прибыли (в России любой це-

ной и любыми способами – добавим от себя, ведь давно на Руси существует и практически получившее государственную легализацию положение «не обманешь, не продашь»). В результате потери государственного влияния и контроля за предпринимательской деятельностью мы имеем то, что имеем, а именно:

1. Безудержный, ничем (объективно даже внешней конъюнктурой рынка, в чем нас пытаются убедить) не объяснимый рост цен на потребительские товары, особенно на продовольственные, в том числе хлеб, мясные и молочные продукты, фрукты, овощи, на покупку которых подавляющее большинство российских граждан, по оценкам специалистов, тратит более 2/3 своих доходов. Безусловно, наше Правительство может тешиться небольшим инфляционным ростом, но для большинства граждан это ведь показатель, напоминающий среднюю температуру по больнице. Заверения тех же монетизаторов-реформаторов, что «рынок всё исправит» не только не верны, но они по определению были лживы. Теперь это даже власть предрекающая, хотя и со «скрипом» и не только в России, вынуждены признать. И вряд ли недавнее соглашение предпринимателей и власти о заморозке цен на некоторые продукты в Москве (подсолнечное масло, которое ко времени действия соглашения уже подорожало на 40 %, молоко 1,5 % жирности, кстати в сталинское время молоко подобной

* Веремеенко Иван Иванович, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО(У) МИД России

жирности на молокозаводы не принималось, и кефир 1% жирности (об этом «подарке» пенсионерам следовало бы поговорить отдельно), но это не предмет настоящей статьи, может исправить положение.

2. Катастрофическое снижение качества продовольственных товаров, нарушение элементарных санитарных правил при их производстве, подпольное изготовление без соблюдения каких-либо правил значительного количества продуктов, алкогольной продукции, вброс на рынок западных генномодифицированных продуктов, производство и закупка за рубежом фальшивых, просроченных лекарственных средств, которые не только не оказывают должного оздоровительного эффекта, но и приносят действительный вред здоровью населения России. Все это как-то не согласуется с амбициозными и правильными задачами увеличения продолжительности жизни народов России.

3. Резкое снижение качества и безопасности характерно не только при производстве и переработке сельскохозяйственной продукции, оно отмечается и в сфере эксплуатации различных производственных мощностей, механизмов, транспорта, в процессе строительства жилья и культурно-бытовых и спортивно-оздоровительных (трагедии в аквапарках) объектов, в сфере обеспечения «благоприятной окружающей среды» (конституционное требование), пожарной безопасности (достаточно вспомнить пожары, возникающие с подозрительным постоянством в домах престарелых, влекущие потери десятков и сотней человеческих жизней). Всё это, безусловно, является результатом разрушения системы органов государственного управления (суть системы органов исполнительной власти).

Эта далекая от совершенства административная система, хотя и в несколько измененном виде, продолжает функционировать в России. Достаточно напомнить, что до так называемой административной реформы в России насчитывалось 59 федеративных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 г. В редакции от 20.05.2004 г. и последующих редакций (их было более 10-ти) в настоящее время насчитывается около 80 федеративных органов исполнительной власти. Таким образом, вопреки здравому смыслу чётко просматривается тенденция к их росту.

В этих условиях, естественно, растёт и число государственных гражданских служащих. По оценкам специалистов, оно в 1,5-2 раза превышает чиновников в бывшем СССР

и составляет сегодня почти 2 млн. человек. И все это происходит на фоне:

- резкого сокращения выполняемых управленческих функций в новой экономической системе;
- сокращения численности населения страны практически в два с лишним раза;
- преобразования бывших союзных республик в самостоятельные государственные образования.

Обычно принято говорить, что в России две беды, а именно: дураки и дороги. Смее утверждать, что этих бед, значительно больше. И одной из них, едва ли не самой главной, является «раздутая водянкой (т.е. чиновничеством) голова (т.е. правительство)» России. Такое заболевание оказывается имеется не только у новорожденных. При этом положение усугубляется ещё и тем, что у наших коррумпированных чиновников, как и у новорожденных, есть одна общая черта – непомерный аппетит, с одной стороны, и полная безответственность - с другой. И никакое «ручное» управление здесь не поможет.

Нельзя в этой связи не отметить и совершенно неоправданную отмену многих ГО-СТов и других нормативов и замену их до настоящего времени в большинстве своем ещё не разработанными административными регламентами.

Перечень подобных проблем можно было бы продолжить в любой сфере. Спрашивается, где же здесь фетишизация возможностей органов власти, где же здесь упоминаемый парадокс? Парадокс состоит в следующем. На протяжении 20 перестроечных лет федеральные власти с завидным упорством и постоянством занимались своим любимым делом – совершенствованием системы органов исполнительной власти. Достаточно напомнить, что за десять лет Президент РФ Б.Н. Ельцин издал свыше десяти Указов и распоряжений о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, т.е практически эта структура менялась минимум один раз в год.

Сложившееся положение как-то слабо согласуется с заявлениями руководства страны о необходимости «перестать кошмарить бизнес», «проверки проводить один раз в три года» и, наконец, обеспечить «презумпцию невиновности бизнеса» (а как же быть с конституционным требованием презумпции невиновности всех граждан, в том числе и наёмных рабочих?).

Потеря технологического надзора и контроля государства за качеством и безопасностью производства и производимой продукции в новых экономических условиях,

напротив, требует максимального усиления надзорной деятельности, во всяком случае до установления в стране настоящих, а не декларируемых рыночных отношений. Достаточно сказать, что за 20 перестроечных лет страна понесла человеческие потери сравнимые с потерями населения от сталинских репрессий. Очевидно, что подобная практика свидетельствует о том, что и в новых политических и экономических условиях власть придерживающиеся по-прежнему, как и в советское время (но тогда для этого были объективные основания), уповаает на решающую роль в преобразованиях органов исполнительной власти, как на некую волшебную палочку. Резонен вопрос: разве это не фетишизация? Можно, конечно, эту ситуацию объяснить (и её так и объясняют) поиском идеальной, адекватной новым социально-экономическим реалиям системы управления.

Пока эту систему управления, судя по последним заявлениям и указам Президента РФ, так и не нашли. Между тем расхваливаемая до последнего времени административная реформа с точки зрения предполагаемого эффекта, можно сказать, провалилась. Её результат – рост количества федеральных и местных органов исполнительной власти, резкое увеличение государственного аппарата. При этом следует учитывать, что общий объем управленческих полномочий, как уже отмечалось, в связи с уходом союзных республик и их преобразованием в самостоятельные государства резко сократился, ровно как и объем, характер и содержание этих полномочий в связи с экономическими преобразованиями, ибо ушел в значительной мере в прошлое административный диктат.

Казалось бы, бизнес в экономической сфере получил значительную свободу, но эта не та осознанная свобода, которую ожидали и на которую уповали. Она не привела к повышению производительности труда и к повышению безопасности производства, улучшению качества производимой и ввозимой продукции, о чем речь уже шла и на что указывало руководство страны.

К чему привели в результате все эти реорганизации? Естественно, к увеличению численности органов исполнительной власти и чиновников, состоящих на службе в этих органах. Управленческий аппарат размножается, как известно, вегетативным образом, т.е. делением на клеточки, а объем «работы» прямо пропорционально увеличивается в соответствии с увеличением численности управленческих звеньев и занятых в них чиновников. Таким образом, резко растет количество

выполняемых ими во многом надуманных функций.

В конечном итоге – это второй парадокс. Ушел в прошлое административный диктат, изменился характер управленческих действий, но увеличение количества выполняемых функций, их «законность» и «обоснованность», и самое главное, невозможность предпринимателю убежать из этой сферы во сто крат увеличило влияние чиновников. Без того, чтобы собрать десятки подписей (естественно, с получением соответствующих взяток), о чём говорит В.В. Путин, нельзя открыть никакое дело, получить лицензию, экспортную или импортную квоту, аттестацию или аккредитацию, получить участок земли, пройти таможенный досмотр и т.п.

Действия власти свидетельствуют о том, что она и не стремится создавать систему контроля и надзора. Она ограничилась лишь самыми общими, при этом во многом декларативными, переменами.

Эти перемены касались главным образом политических систем (переход от однопартийной системы к многопартийной); экономики (превращение государственной экономики в экономику, основанную на частном предпринимательстве и различных формах собственности); конституционного строя (организации власти по принципу ее разделения на отдельные ветви со взаимно сбалансированными полномочиями, препятствующими узурпации власти одной из ее ветвей); закрепление в Конституциях в качестве приоритетной ценности основных прав и свобод граждан; изменения правовой системы (принятие законов соответствующих новой политической и экономической системе, новой Конституции); создания зрелого, адекватного новым экономическим и политическим реалиям гражданского общества (объединений, организаций и ассоциаций граждан, независимых в своей деятельности и огражденных законом от вмешательства государства).

Задачей настоящей статьи не является изучение степени осуществления указанных перемен. Ограничимся лишь констатацией очевидного факта: формально по всем указанным направлениям, кроме последнего, они, эти перемены, произошли, хотя и с серьезными просчетами, нарушениями прав граждан и т.п. Что же касается создания адекватного новым экономическим и политическим реалиям гражданского общества, то здесь имеются серьезные проблемы.

Таким образом, с точки зрения формальных перемен, обеспечивающих переход от советского государства к государству демокра-

тическому, все казалось бы, сделано в России. Резонен в этой связи вопрос: стало ли российское государство действительно правовым, социальным и демократическим? К сожалению, дать положительный ответ на этот вопрос не представляется возможным. Причем проблема заключается не только в том, что экономические, политические и правовые реформации проведены в России так же, как и в других постсоветских государствах с серьезными нарушениями прав граждан, ошибками и просчетами, которые сейчас признаются всеми и даже некоторыми авторами проводимых реформ. В чем же здесь дело? А дело, на наш взгляд, заключается в том, что проведенные экономические и политические реформы являются по существу лишь платформой, необходимым и обязательным условием для дальнейшей демократизации.

Следующим шагом демократизации российского государства, равным образом, как и других постсоветских государств, является административная реформа. Эта реформа, безусловно, не должна сводиться только к совершенствованию органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления, сокращению количества министерств и ведомств, их укрупнению и разукрупнению, увеличению или уменьшению их штатной численности, изменению их структуры, которая сводится в основном к замене управлений на департаменты и даже не к чистке чиновничьего аппарата от коррумпированных работников и тому подобных мероприятий.

Реформа органов исполнительной власти, да и системы государственного управления в целом, должна привести к качественным изменениям. Это важно потому, во-первых, что эти органы являются субъектами, непосредственно управляющими страной.

Во-вторых, в их составе находятся так называемые силовые структуры, все правоохранительные органы, добивающиеся исполнения законов всеми субъектами права.

В-третьих, именно эти органы (в российском случае – агентства) оказывают гражданам, учреждениям и организациям государственные услуги.

В-четвертых, и это самое главное, на эти органы возложена задача осуществлять подзаконное конкретизирующее регулирование, от качества которого и от соответствия его Конституции и другим законам зависит реализация целей, заложенных в законах.

Наконец, в-пятых, эти органы принимают конкретные решения (индивидуальные акты) как позитивного, так и негативного характера, воплощающие требования законов в жизнь.

За последние 13 – 15 лет таких реформ органов исполнительной власти было проведено 13 – 15, т.е. по реформе, а то и больше в год, что для понимающего управленца означает не улучшение работы управленческого аппарата, а его паралич. Если проследить и проанализировать основные направления реформ управленческого аппарата в России, то окажется, что ни одно из направлений, по которым осуществлялись реформы, не выдерживает критики. Идея сокращения количества министерств и ведомств сама по себе ничего не решает, если не сократить число выполняемых этими органами функций, а функции эти определяются у нас главными реформаторами, которыми, к сожалению, по действующей практике у нас, являются «реформируемые». Об их объективности, разумеется, говорить не приходится. Строго говоря, проще простого подвести функции под заданное с потолка количество министров и ведомств.

Во-первых, на момент предлагаемой структуры функции можно изложить в самом общем виде, как задачи, которые в нужный момент, а такой момент для реформатора и реформируемых присутствует постоянно, ибо постоянно просматривается желание «порадеть родному человечку» (сохранить его при должности), можно развернуть в необходимое количество конкретных и не совсем конкретных и совсем даже не конкретных функций. Следовательно, первое правило реформы управленческого аппарата (суть органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления) заключается в том, что нельзя поручать ее чиновникам, тем более чиновникам реформируемых органов, что у нас стало закономерным явлением.

Во-вторых, когда мы говорим, что количество предполагаемых министерств и ведомств, например 16 или 17, взято с потолка, мы отдаем себе отчет, что у реформаторов имеются с их точки зрения «железные» аргументы (аналогичное количество министерств и ведомств имеется в США, Германии, Франции и т.д.). Но в этих странах, кстати различное количество федеральных (центральных) органов исполнительной власти, к тому же Россия не Америка, Германия, Франция и т.п. ни по количеству населения, ни по его национальному составу, ни по государственному устройству, ни по экономическому потенциалу, который по воле тех же реформаторов сократился едва ли не больше, чем на 50%, ни по климатическим, ни по географическим условиям, ни по транспортным коммуникациям, коммуникациям связи и т.д. Список отличий, при этом отличий влияющих существенно на эффек-

тивность управленческих систем, можно продолжить. А поэтому ориентиры на практику западных стран вряд ли здесь так уж уместны, а приводимые аргументы вряд ли стоит рассматривать как железные. Продолжающаяся административная реформа в части уже увеличения количества федеральных органов тому свидетельство.

В-третьих, укрупнение органов исполнительной власти, если оно проводится ради сокращения количества этих органов, как правило, тоже ничего не дает, и уж тем более недопустимо объединение под эгидой одного и того же министерства структур по оказанию услуг и структур, контролирующих их деятельность или осуществляющих надзор за этой деятельностью (соответствующих служб). Это непреложное правило управления, которое постоянно игнорировалось в управленческой практике СССР, что существенно снижало эффективность их деятельности¹, игнорируется и сейчас. В этом случае всегда господствует ведомственный интерес, «честь мундира» и т.п.

В отношении сокращения численности управленческого аппарата, сама по себе идея хорошая, но слабо реализуемая. Практика периодических (раз в 4-6 лет) сокращений численности государственного аппарата по постановлениям ЦК КПСС и Совета Министров СССР доказала свою неэффективность. К тому же мировой опыт свидетельствует о постоянном росте «белых воротничков», в том числе и управленческих кадров. Как известно, ожидаемого сокращения численности управленческого аппарата в связи с разгосударствлением предприятий, учреждений и организаций, ограничением вмешательства государства и его органов в их деятельность, сокращением управленческих функций органов исполнительной власти в хозяйственной и социально-культурной сферах не произошло. Как отмечают многие эксперты, идет как раз обратный процесс – процесс неуклонного увеличения численности чиновников в органах исполнительной власти. Что же касается чистки государственного аппарата от коррумпированных чиновников, то, судя по итогам последней административной реформы, эта задача в основном только декларируется.

Таким образом, проводимые административные реформы, сводящиеся только к реформированию органов исполнительной власти, не дали и не могли дать необходимых результатов. Этот вывод в равной мере относится и к осуществленному укреплению вертикали власти, которое было направлено, в первую очередь, опять же на совершенствование органов исполнительной власти, иными словами,

субъектов управления. Создание еще одного уровня (окружного) органов исполнительной власти лишь укрепило положение федеральных властей, усилило в определенной степени контроль за действиями властей на уровне субъектов федерации, позволило им в некоторых случаях добиться исполнения велений федеральной власти. Однако эти реформации касались лишь структуры органов исполнительной власти. Между тем, переход в разряд государств, основанных на правлении закона, предполагает не только неукоснительное соблюдение конституционных норм и норм других законов, он предполагает сущностные изменения всего управления. При этом такие изменения, которые должны были бы в свою очередь привести к изменению государственного режима, к изменению сущности государственной власти, главным образом, к изменению средств и способов властвования.

Обычно в политической и юридической науке выделяют два принципиально различных политических режима: демократический и антидемократический (тоталитарный). Демократический режим предполагает достаточно широкий круг реально обеспеченных прав и свобод человека², защищенность личности от произвола и беззакония (вряд ли в современных условиях России можно однозначно говорить об этой защищенности личности), и, наконец, осуществление деятельности государства только на основе и в рамках закона, что тоже не всегда соответствует действительности. Характеристику демократического режима можно было бы дополнить такими признаками, как открытость государственного управления, его подотчетность структурам, сбалансированность прав и обязанностей сторон (административных органов и их должностных лиц и граждан), урегулированными на уровне закона процедурами осуществления управленческих действий, детальной наполняемостью содержания прав и обязанностей сторон, соответствующими демократическими принципами взаимоотношений публичной власти и граждан и т.п. Все указанные и другие существенные признаки (свойства) демократического режима, к сожалению, еще не нашли своего воплощения в праве России особенно и главным образом в праве административном.

Советский государственный режим принято считать антидемократическим, тоталитарным с точки зрения государственного администрирования. Если исходить из общепринятого определения антидемократического режима как режима «отвергающего демо-

кратические принципы и основывающегося на подавлении личности, установлении диктатуры одного класса, группы (в нашем случае – партии), огосударствлении общественных организаций, «милитаризации общества», то с этим следует согласиться.

Действительно, многие из указанных признаков (господство, диктатура Коммунистической партии, подавление личности, огосударствление общественных организаций, милитаризация общества) в советском государственном режиме присутствовали. Безусловно, государственные режимы СССР и так называемых социалистических стран весьма существенно отличались друг от друга, но у них были и общие принципиально важные признаки, позволяющие объединить их в одну группу. Это в первую очередь всеобъемлющий контроль партии за политическими, правовыми, идеологическими и иными институтами, да и собственно за гражданами. Управление обществом находилось под жестким контролем партии, административные структуры использовались в качестве средств достижения целей, сформированных Коммунистическими партиями. Вся административная вертикаль от правительства до исполнительного комитета сельского, поселкового совета, от министра до начальника цеха, участка, бригады и т.п. контролировалась на всех уровнях партией. Внешний контроль осуществляла прокуратура, которая также скорее была подчинена партии, чем закону. Наконец, отношения между публичной властью и гражданами в антидемократических государствах регулируются, как правило, ведомственными актами и, естественно, в интересах ведомства.

В сфере деятельности органов исполнительной власти, как уже известно, больше всего допускается нарушений прав и свобод граждан³. Это связано с тем, что именно органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, исполняя законы, непосредственно взаимодействуют с гражданами, с их различными объединениями как коммерческого, так и не коммерческого характера. Они обязаны оказывать гражданам различные услуги, оказывать им помощь и содействие в реализации последними своих прав и свобод, строго контролировать соблюдение этих прав и свобод, а при необходимости – принимать меры по защите прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечению законности, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью.

Решают ли в полной мере органы исполнительной власти России сейчас эти задачи? Ответ очевиден. В чем причина? А причина,

на наш взгляд, в том, что и управленческие структуры, и принципы, и содержание, и механизм их деятельности, средства защиты прав и свобод граждан, и возникающие при этом отношения, и регулирующее весь этот комплекс административное право остались по существу прежними. Иными словами, граждане России, равно как и многих других постсоветских государств, имеют дело все с той же советской административно-командной системой.

В чём это проявляется?

Во-первых, в том, что в России до сих пор практически нет действенного парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. А между тем парламентский контроль в западных государствах является одним из важнейших институтов, при этом институтов абсолютно независимых от исполнительной власти. Этот контроль осуществляется в самых различных формах: через рабочие органы, создаваемые парламентом, через его комитеты и комиссии. Пока контроль их является слабо результативным.

Во-вторых, парламент создает и специальный контрольный орган – Счетную палату, основной задачей которой является контроль за формированием бюджета, целевым использованием бюджетных средств и исполнением бюджета. К сожалению, этот орган не занял еще подобающего ему места в системе контроля деятельности органов исполнительной власти. Должная критика действий Правительства и всей вертикали исполнительной власти отсутствует. Результаты проверок Счетной палаты Государственной Думы бюджета страны (его формирования и исполнения) остаются слабо результативными. Достаточно вспомнить заявление бывшего Президента РФ Б.Н. Ельцина о куда-то исчезнувших 2,5 млн. долларов, о коробке из-под ксерокса и т.д.

В-третьих, получивший в западных демократиях широкое распространение такой институт внешнего контроля, как Уполномоченный по правам человека, к сожалению, еще не оказывает должного влияния на органы исполнительной власти в части соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина. Эффективности ради необходимо отметить, что эффективность этого института даже во многих демократических государствах не очень высока. По признанию, например, самих англичан, «маленькие дозы» парламентского Уполномоченного по правам человека не имели особого эффекта, поскольку «пациент был практически здоров». Видимо, с достаточной степенью вероятности можно предположить, пользуясь терминологией англичан, что хотя

«наш пациент» тяжело болен, «маленькие дозы» (имеются в виду весьма урезанные права Уполномоченного по правам человека в РФ) вряд ли серьезно помогут исправить сложившееся положение. Вообще же этот институт сравнительно эффективно работает лишь в скандинавских странах, странах его зарождения. Скорее всего с учетом исторического прошлого нашей страны можно было бы наряду с созданием широкого и повсеместного судебного контроля и далее совершенствовать прокурорский надзор за законностью в деятельности органов исполнительной власти.

Таким образом, проведенные реформы коренным образом не затронули действующую в советское время административно-командную систему. Что же необходимо, как представляется, сделать для её конструктивного реформирования?

Во-первых, ввести управление исполнительной власти в рамки Закона.

Во-вторых, сделать его подотчетным не только Президенту, но и народу.

В-третьих, открыть управление для внешнего и независимого контроля. В сущности, сейчас несмотря на требования Конституции, принятых в ее развитие законодательных актов о свободе информации, о возможности каждого иметь к ней доступ, свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным образом, деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц во многом закрыта.

В-четвертых, радикальным образом перестроить отношения, складывающиеся между исполнительной властью, ее органами и должностными лицами с гражданами, изменить баланс прав и обязанностей сторон, исправить имеющиеся здесь перекосы. В сущности, речь идет о реализации конституционного требования о приоритете прав и свобод человека и об обязанности государства соблюдать и защищать эти права (ст. 2 Конституции). Собственно, даже место этой статьи в Конституции РФ говорит о ее значимости для построения демократического государства. По существу все проводимые государством мероприятия должны оцениваться только с одной позиции: как они повлияют на соблюдение прав, свобод и интересов граждан? Таким образом, еще раз повторим, чтобы изменить сложившееся положение дел, необходимо коренным образом изменить управленческие отношения, и в первую очередь, отношения между государственными органами и их должностными лицами и гражданами. Необходимо дать гражданам реальные права

в отношении администрации, реальные права защиты от ее произвола. Указанные отношения, их характер, имеющийся баланс прав и обязанностей сторон, процедуры и порядок разрешения возникающих споров и конфликтов и наличие независимых внешних арбитров по их разрешению, как показывает опыт западных демократий, определяют сущность и характер сложившейся административной системы, ее возможную трансформацию из административно-командной системы в демократическую административную систему.

Как известно, деятельность органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления и их взаимоотношения с гражданами и организациями регулируется административным правом. Следовательно, для демократизации административной системы необходимо существенным образом менять административное право, а оно пока остается во многом прежним, советским. Очевидно, что административное право России должно строиться на тех же демократических принципах, на которых зиждется административное право демократических государств. Авторы исследования «Административная юстиция в новых Европейских демократиях» справедливо отмечают: «С переходом к демократической, основанной на господстве права системе, требования к административному праву меняются. Сама идея, что управление и административная деятельность должны осуществляться в рамках закона, что официальным лицам доверена власть и они подотчетны за пользование ею, открывает путь для иного типа административного права. Судебный надзор за административной деятельностью с целью обеспечения законности ставится фундаментальным принципом». И далее: «... административное право больше не является вопросом, который национальные правительства решают, как хотят. Сейчас оно приобрело определенный универсальный характер с утвердившимися принципами, доктринами и учреждениями..... должно соответствовать определенным стандартам»⁴. Естественно, что универсализация административного права не исключает, а предполагает также возрождение практики и учреждений, присущих каждой стране⁵.

Резюмируя изложенное, следует сделать вывод о том, что в процессе модернизационного реформирования страны мы должны уйти от административно-командной системы управления и сделать административную систему демократической, т.е. такой, которая предполагает не только реформу администрации (органов управления), но и реформу

самого механизма администрирования, механизма властвования, механизма принятия и исполнения решений, отношений, возникающих в этом процессе, а также порядка и организации внешнего контроля за деятельностью исполнительной власти. Это означает по существу смену всей административной системы, главным образом механизма ее властвования, т.е. совокупности самых различных элементов и связей между ними, регулируемых административным правом, обеспечивающих непосредственное управление делами общества и государства, воплощение требований Конституции, Конституционных и текущих законов в реальную жизнь.

Решение указанных задач предполагает радикальное совершенствование административно-правового регулирования, которое, на наш взгляд, должно осуществляться по следующим основным направлениям.

1. Разработка государственной политики. К сожалению, в настоящее время во всех положениях о Министерствах, где указывается о разработке государственной политики как основной задачи ведомства, это понятие не раскрывается. Если же проанализировать проведенные экономические преобразования, особенно в период правления Б.Н. Ельцина, то их результаты говорят скорее об антигосударственной политике, что вольно или невольно признаются сегодня всеми.

Обворовано, обанкрочено и продано за бесценок большинство успешно работавших промышленных предприятий, разрушено сельскохозяйственное производство. Страна оказалась в продовольственной зависимости от экспорта зарубежной продукции, введение дорогостоящих платных услуг в сфере здравоохранения, образования оставило без медицинской помощи подавляющее большинство граждан России, равно как и лишило возможности получить хорошее образование большинству молодых граждан страны. Все это ставит под угрозу реализацию инновационных и других программ в любой сфере. Перечень непродуманных разрушительных мер, осуществляемых властями можно было бы продолжить, и он будет продолжен, если содержание государственной политики не будет публично и научно обоснованно и конкретизировано на всех уровнях законодательной власти и применительно к каждому государственному органу. В противном случае мы будем реализовывать не государственную, а чиновничью политику, что сейчас с успехом и делаем. Таким образом, задача ученых-административистов состоит в нормативной

конкретизации содержания понятия «государственной политики» применительно ко всем органам исполнительной власти.

2. Особо следует остановиться на конституционном положении ст.2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». К сожалению, это положение никак не раскрыто и не конкретизировано в действующем законодательстве. В сущности, оно осталось всего лишь декларацией. А между тем даже само место этой статьи в Конституции РФ говорит о её значимости и, безусловно, о необходимости конкретизации, развития, содержащегося в ней положения в действующем российском законодательстве, особенно в административно-правовых актах. Полагаю, что это вторая неотложная задача административистов как в научном плане, так и в нормотворческом. Необходимо указанное декларативное положение перевести в конкретные права граждан, и самое главное, в корреспондирующие обязанности государственных органов и должностных лиц. Если применительно к административно-юрисдикционной деятельности, это худобно сделано, но в обычной повседневной деятельности органов государства особенно органов исполнительной власти и их должностных лиц, ничего должным образом с учётом конституционного требования о приоритете прав и свобод граждан не прописано.

Задачи и функции органов исполнительной власти и их должностных (начиная с правительства и заканчивая должностными лицами управлений и отделов министерств, служб, агентств) изложены в действующих нормативных актах точно так же, как и в советское время, т.е. либо в интересах государства, либо конкретного ведомства. В этих многочисленных актах (законах, регламентах, положениях, инструкциях) о приоритете прав и свобод граждан даже не упоминается. Фактически же эти задачи и функции органов, права и обязанности должностных лиц подчинены интересам чиновничества, о чем уже шла речь. Сейчас даже высокопоставленные чиновники признаются, что все они работают не на результат государства, а на свой личный результат. Таким образом, все задачи, функции, права и обязанности государственных органов и должностных лиц должны быть радикально пересмотрены, сформированы с учетом приоритета прав граждан и наиболее благоприятных способов их удовлетворения. И такого рода редакции должны быть предложены именно административистами.

3. Это в равной мере относится и к пресловутому принципу деятельности органов исполнительной власти (законности), который не получил конкретного и детального закрепления в нормативном материале. Мы лишь беспрестанно повторяем термин «законность» (кстати в Законе о государственной гражданской службе этот принцип отсутствует, хотя в рамочном Законе о государственной службе он имеется). Получается точно по восточной поговорке: «сколько не говори «халва» - во рту слаще не станет».

Содержание данного принципа должно быть раскрыто и конкретизировано по всем направлениям деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. В том числе и в увязке принципа законности с принципом справедливости, принципом приоритета прав и свобод граждан, принципом минимальных временных и материальных затрат при реализации прав и свобод граждан, принципом помощи гражданам в их любом законном начинании, принципом, исключаящим злоупотребление правом и т.д.

На наш взгляд, это ещё одна актуальная задача административно-правового регулирования в современных российских условиях.

4. Следующей задачей административно-правового регулирования является уже набившая оскомину проблема разработки и принятия Закона об административных процедурах. Всем известно, что проблема взаимоотношений должностных лиц органов исполнительной власти и граждан в современной России, впрочем, не только современной, является наиболее острой, и во многом здесь кроются причины коррупции, взяточничества, различного рода «откатов», злоупотреблений и т.п. Несмотря на то, что об этой проблеме не писал только ленивый, что в целом вполне приемлемый проект Закона об административных процедурах давно лежит в Государственной Думе, его принятие, полагаю, умышленно затягивается. Этот вопрос достаточно хорошо проработан в административно-правовой литературе. Считаю в этой связи обратить внимание читателей лишь на одну трудно разрешимую, на первый взгляд, проблему – «проблему неравенства граждан и государственных служащих в административно-правовых отношениях». Да, действительно, это неравенство существует, ибо только государственное должностное лицо может решить тот или иной вопрос, поставленный гражданином. Иначе и быть не может, а посему мы не можем уравнивать в административно-правовых отношениях этих двух субъектов. Выход видится нам только в одном. Необходимо уравнивать

возможности защиты гражданина в этих отношениях с возможностями чиновника творить произвол, и даже не уравнивать, а дать определенную «фору» гражданам.

А для этого надо четко расписать права чиновника по каждой операции, его ответственность за ненадлежащее исполнение этой операции вплоть до немедленного увольнения чиновника с государственной службы (это может быть более серьезной санкцией для чиновника в современной России, когда любая власть напрямую ассоциируется с возможностями незаконного получения вознаграждения). Естественно, должны быть расписаны детально и возможности защиты граждан.

В этой процедуре принятые решения по жалобе гражданина должны быть максимально быстрыми и эффективными. Задайте вопрос: много ли чиновников было уволено за последние сплошь коррупционные годы? Ответ один. Это не борьба с коррупцией и это не результат.

5. На сегодняшний день российское административное законодательство представляет собой, говоря словами Салтыкова-Щедрина Н.Е. «Законодательную лапшу», оно не систематизировано, содержит множество пробелов, противоречий, откровенных нелепиц. Только один пример. В Бюджетном Кодексе РФ имеется 18 составов административных правонарушений, ответственность за совершение которых должны быть предусмотрены в КоАП Российской Федерации. Однако в КоАП в настоящее время защищены лишь три состава, 15 повисли в воздухе. Многие нестыковки имеются в Таможенном и Налоговом Кодексах Российской Федерации.

Вообще, идея создать единый административный кодекс оказалась надуманной. Неэффективным является действующее экологическое законодательство, бюджетное законодательство, законодательство в сфере производства товаров и услуг для населения. Предусмотренные ими санкции ни в коей мере не возмещают причиненный ущерб, по существу провоцируют эти нарушения, ибо их совершение представляется более выгодным для предпринимателей, чем соблюдение соответствующих требований.

Такое впечатление, что и административно-правовая наука и законодатель все еще живет в старой системе координат и использует советские технологии и правовые механизмы борьбы с правонарушениями, в то время как предпринимателями правит один закон – получение максимальной прибыли любым путем. Даже многие представители административно-правовой науки панацеей от всех бед считают штрафные санкции, в то

время, когда важнее не наказать правонарушителя, а добиться реального выполнения обязанности, возместив обществу причиненный ущерб. В целом, как показывает анализ в КоАП РФ, по-прежнему используются санкции далеко не адекватные совершенным административным правонарушениям.

6. Требуют детального административно-правового регулирования новые формы и методы деятельности органов исполнительной власти (лицензирование, квотирование, регистрация, аттестация и т.п.) и целый ряд других вопросов.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION: THE SYSTEM AND THE PROSPECTS OF ITS IMPROVEMENT

The paper analyzes the possibilities and directions of improving the system of administrative and legal regulation in the Russian Federation. The author explores in detail the topical aspects of restructuring the bodies of the executive power and the system of state administration as a whole. Special emphasis is placed upon correlation of the reforms under way

with the qualitative improvement in the life of the nation.

Ivan Veremeenko, Doctor of Sciences (Law),
Professor, Department of Administrative and
Financial Law, MGIMO (University) under the
Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

административное право, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, система государственного управления, административная реформа, управленческие структуры.

Keywords:

administrative law, administrative and legal regulation, executive bodies, system of state administration, administrative reform, management structures.

Литература:

¹ См.: Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1972.

² В данном случае автор не случайно акцентирует внимание читателя на такой принципиальной особенности, как реальное обеспечение прав и свобод граждан, которое, как будет показано ниже, еще не отвечает предъявляемым требованиям.

³ Советские административисты рассматривали управление в широком смысле слова, т.е. управление всеми делами общества и государства, осуществляемое всеми государственными органами, и управление в узком смысле слова, т.е. государственное управление, осуществляемое органами государственного управления, сегодня – органами исполнительной власти.

⁴ См.: Административная юстиция в новых Европейских демократиях. Практические исследования в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине. Киев, 1993. С. 22-23.

⁵ Там же.