

## Констатация произошедших в России перемен, их результаты и перспективы<sup>1</sup>

**И.И. ВЕРЕМЕЕНКО** – заведующий кафедрой административного и финансового права Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Произошедшие в стране перемены коснулись 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 (организация власти по принципу ее разделения на отдельные ветви со взаимно сбалансированными полномочиями, препятствующими узурпации власти одной из ее ветвей); Конституции (в качестве приоритетной ценности в ней были закреплены основные права и свободы граждан); правовой системы (принятие законов, соответствующих новой политической и экономической системе, новой Конституции); общественного строя (создание зрелого, адекватного новым экономическим и политическим реалиям гражданского общества – объединений, организаций и ассоциаций граждан, независимых и огражденных законом от вмешательства государства).

Задачей настоящей статьи не является изучение степени осуществления указанных перемен, поэтому 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, обеспечивших переход от Советского государства к государству демократическому, 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. И проблема заключается не только в том, что экономические, политические и правовые реформы проведены в России, как и в других постсоветских государствах, с серьезными нарушениями прав граждан, ошибками и просчетами, которые сейчас признаются всеми, в том числе некоторыми авторами реформ. Дело здесь, на наш взгляд, в том, что имевшие место преобразования являются по существу лишь платформой, необходимым и обязательным условием для дальнейшей демократизации.

Следующим шагом демократизации российского государства, как и других постсоветских государств, должна стать 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, которое обычно представляет собой за-

мену управлений на департаменты и даже не влечет чистки чиновничьего аппарата от коррумпированных работников и тому подобных мероприятий.

Реформа органов исполнительной власти должна привести к качественным изменениям. Это важно потому, что, во-первых, эти органы являются субъектами, непосредственно управляющими страной.

Во-вторых, в их составе находятся так называемые силовые структуры, все правоохранительные органы, все контрольные 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 и соответствия Конституции и другим законам которого зависит реализация целей, заложенных в законодательстве.

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

За последние 10–17 лет таких реформ органов исполнительной власти было проведено свыше 15, то есть 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 них 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 у нас практике выступают сами реформируемые. Об их объективности, разумеется, говорить не приходится. Строго говоря, проще простого подвести функции под заданное количество министерств и ведомств. Во-первых, на момент планирования структуры функции можно изложить в самом общем виде как задачи, которые в нужный момент (а такой момент для реформатора и реформируемых присутствует постоянно, ибо всегда просматривается желание «порадеть родному человечку» – сохранить его при должности!), можно развернуть в необходимом количестве конкретных, и не совсем конкретных, и совсем даже неконкретных 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.

Во-вторых, когда мы говорим, что количество предполагаемых министерств и ведомств, например 16 или 17, взято с потолка, мы отдаем себе отчет в

том, что у реформаторов имеются с их точки зрения «железные» аргументы, например аналогичное количество министерств и ведомств имеется в США, Германии, Франции и т.д. Но в зарубежных странах, кстати, количество федеральных (центральных) органов исполнительной власти различно, 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, ни по климатическим и географическим условиям, ни по транспортным коммуникациям, коммуникациям связи и т.д. Список отличий, при этом отличий, существенно влияющих на эффективность управленческих систем, можно продолжить. А поэтому ориентиры на практику западных стран вряд ли здесь так уж уместны, и приводимые аргументы не стоит рассматривать как железные. Продолжающаяся в направлении увеличения количества федеральных органов административная реформа 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 данную деятельность или осуществляющих надзор за ней. Это непреложное правило управления, которое часто игнорировалось в управленческой практике СССР, игнорируется и сейчас. В таких случаях всегда на первый план выходит ведомственный интерес, «честь мундира» и т.п.

Сокращение численности управленческого аппарата – сама по себе идея хорошая, но слабо реализуемая. К тому же мировой опыт свидетельствует о постоянном росте «белых воротничков», в том числе и управленческих кадров. Как известно, ожидаемого снижения 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 обратный процесс дальнейшего увеличения численности чиновников в органах исполнительной власти. Что же касается чистки государственного аппарата от коррумпированных чиновников, то, судя по последней административной реформе, эта задача только декларируется.

Таким образом, реформы 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 исполнительных органов, иными словами, субъектов управления. Создание еще одного (окружного) уровня органов исполнительной власти лишь укрепило положение федеральных властей, усилило в определенной степени контроль за действиями властей на уровне субъектов федерации, позволило тем в некоторых случаях добиться исполнения велений федеральной власти. Все проводимые реформации касались в основном лишь структуры и системы органов исполнительной власти. Между тем переход в разряд государств, основанных на правлении закона, предполагает не только неукоснительное соблюдение конституционных норм и норм других законов, но и существенные изменения всего управления, при этом такие, которые должны в свою очередь при-

вести к изменению государственного режима, смене – к пересмотру средств и способов властвования.

Обычно в политической и юридической науке выделяют два принципиально различных политических режима: демократический и антидемократический (тоталитарный). Демократический предполагает достаточно широкий круг реально обеспеченных прав и свобод человека, защищенность личности от произвола и беззакония (вряд ли в современных условиях России можно однозначно говорить об этом) и, наконец, осуществление деятельности государства только на основе и в рамках закона, что тоже не всегда у нас соответствует действительности. Характеристику демократического режима можно было бы дополнить такими признаками, как открытость государственного управления, его подотчетность, подконтрольность внешним независимым структурам, сбалансированность прав и обязанностей сторон (административных органов и их должностных лиц и граждан), урегулированные на уровне закона процедуры осуществления управленческих действий, детальная наполняемость содержания прав и обязанностей сторон, соответствующие демократическим принципам взаимоотношения публичной власти и граждан и т.п. Все указанные и другие существенные свойства демократического режима, к сожалению, еще не нашли своего воплощения в праве России, особенно и главным образом в праве административном.

В сфере деятельности органов исполнительной власти, как уже отмечалось, больше всего допускаются нарушений прав и свобод граждан<sup>2</sup>. Это связано с тем, что именно органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, реализуя законы, непосредственно взаимодействуют с гражданами, их различными объединениями как коммерческого, так и некоммерческого характера. Они обязаны оказывать гражданам различные услуги, помощь и содействие в реализации прав и свобод, строго контролировать соблюдение прав и свобод, а при необходимости принимать необходимые 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 же причина? На наш взгляд, она заключается 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.

Что было характерно для той административно-командной системы?

1. Диктатура (политическая, идеологическая и организационная) Коммунистической партии и всеобъемлющий контроль последней за всеми государственными и общественными институтами, а также гражданами и их объединениями.

2. Отсутствие какой-либо критики намечаемых к осуществлению Коммунистической партией мероприятий, которые должны были быть реализованы органами исполнительной власти – в то время органами государственного управления; никаких отступ-

лений от заданной линии. Административно-командная система работала в строго заданных границах.

3. Оценка эффективности работы правительства и других органов государственного управления оценивалась по степени достижения тех целей, которые были выдвинуты Коммунистической партией, даже если оказывалось, что эти цели были выбраны неправильно, были ошибочными.

4. Игнорирование закона, руководство в ряде случаев исключительно ложно понятой целесообразностью. Как следствие, вину за провалы в экономике и политике, сфере соблюдения прав граждан, за недостижение поставленных партией целей всегда несла не партия, а отдельные министры, руководители соответствующих ведомств. В этих условиях вопрос, кому служила исполнительная власть, на кого она ориентировалась, от кого зависело благополучие ее чиновников, даже не возникал. Естественно, эта власть служила Коммунистической партии, ее политике, ее идеологии.

Объективности ради отметим, что система наряду с указанными и другими серьезными недостатками имела и ряд преимуществ, которые позволили добиться несомненных успехов и достижений в экономике, политике, культуре, образовании, решении национальных вопросов, других сферах. Во-первых, это привлекательная для населения страны (почти христианская) идеология, в рамках которой работала административно-командная система. Во-вторых, административная система позволяла объединить все население страны, направить все ресурсы на решение действительно важных задач (создание промышленного потенциала, оборона страны и др.). В-третьих, при всех недостатках, провалах, просчетах и даже преступлениях, допущенных властью, связанных как с объективными, так и с субъективными факторами, страна на протяжении многих десятилетий динамично развивалась, а жизнь населения хотя и медленно, но улучшалась.

Что же изменилось за последние 10–15 лет? К сожалению, перемены в административно-командной системе не столь значительны, чтобы заметно изменить ее сущность. Конституция Российской Федерации закрепила политический плюрализм и идеологическое многообразие. На смену Коммунистической партии пришли спешно созданные без четко выраженной идеологии различные партии, блоки, объединения. Многие из них не имели своего электората, разветвленной сети местных организаций, поэтому их деятельность ограничивалась главным образом территорией Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга и других крупных городов и сводилась преимущественно к критике вновь образованной Коммунистической партии России, которая сохранила свои партийные организации и имела в первые годы реформ приверженцев по всей стране. В конце концов время и односторонняя направленность привели к расслоению и размежеванию сторонников КПРФ и одновременно к гибели наиболее заметных правых партий («Яблоко» и СПС). В результате на плаву осталась монополично господствующая в Государственной Думе партия «Единая Россия», идеологическая программа которой сводится по существу к поддержке действующего Президента и соответственно формируемой им исполнительной власти.

Таким образом, действенного парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти в России в настоящее время практически нет. А между

тем в западных государствах он является одним из важнейших институтов, при этом институтов абсолютно независимых от исполнительной власти. Этот контроль осуществляется в самых различных формах. Во-первых, он ведется через рабочие органы, формируемые парламентом, его комитеты и комиссии. Во-вторых, парламент создает и специальный 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. Проверки Счетной палатой Государственной Думы бюджета страны (его формирования и исполнения) остаются слабо результативными. Достаточно вспомнить заявление бывшего Президента России Б.Н. Ельцина о куда-то исчезнувших 20 млн долларов, о коробке из-под ксерокса А.Б. Чубайса и т.д.

Работа исполнительной власти, как и прежде, оценивается по степени достижения целей, поставленных уже не партией, а одним лицом – Президентом, он же определяет судьбу Правительства и отдельных руководителей министерств и ведомств.

В этих, казалось бы, новых условиях все те же вопросы: кому служит исполнительная власть? на кого она ориентируется? от кого зависит благополучие чиновников? – становятся излишними. Укрепление вертикали власти (создание окружных структур исполнительной власти, расширение полномочий Президента в отношении глав исполнительной и законодательной властей субъектов Российской Федерации), безусловно, принесло свои положительные результаты в части приведения нормативного материала субъектов в соответствие с нормативным материалом Российской Федерации. Вместе с тем оно усилило зависимость властей субъектов, особенно властей исполнительных, от центральной исполнительной власти. И речь идет даже не о зависимости этих властей от Президента и его администрации: это в условиях современной России скорее вынужденная необходимость, а потому больше благо, чем вред. Вопрос стоит об отношениях чиновничества на различных уровнях исполнительной власти. Уход из административно-командной системы такого контролирующего органа, каким была Коммунистическая партия, по существу, лишил нижестоящих чиновников защиты от вышестоящих. Грамотные и аргументированные обращения и жалобы государственных служащих на произвол вышестоящих чиновников в партийные органы в советский период нередко приносили необходимые результаты в силу того, что и партия вынуждена была работать в рамках ей же созданной идеологии, исповедуемых и защищаемых ценностей. Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в редакции от 14 декабря 1995 г. применительно к государственным служащим мало что решил. Во-первых, потому что процесс обжалования весьма затяжной, учитывая нагрузку судов. Во-вторых, потому что и суды до настоящего времени действительно независимыми еще не стали.

В-третьих, у вышестоящего чиновника в современных российских условиях всегда найдется «рояль в кустах», то есть компромат на любого жалобщика, так что рано или поздно жалобщика уберут со служ-

бы. А что это означает? А означает это потерю хорошей работы с приличной заработной платой, реальными возможностями решать проблемы своих детей и близких и, что очень важно, утрату всевозможных льгот, на волне борьбы с которыми и всплыл бывший Президент России Б.Н. Ельцин, во времена правления которого эти льготы приобрели гипертрофированный характер. Равным образом в современных условиях доведена практически до абсолюта зависимость нижестоящего чиновника от вышестоящего. На этом сегодня во многом и держится дисциплина в государственном аппарате, что является обратной стороной процесса укрепления вертикали власти. Таким образом, как оказалось, крайне недостаточно организовать власть по принципу ее разделения, продекларировать политическое и идеологическое многообразие, даже создать несколько партий. Необходимо менять механизм властвования, механизм разработки, принятия, исполнения управленческих решений и контроля за их исполнением, то есть реконструировать в этой части административную систему. Следует по-новому выстроить отношения исполнительной власти и органов местного самоуправления с гражданами и их объединениями. Эти отношения – тот барометр, который определяет демократизм системы. Их анализ во многом дает представление о том, какие качественные изменения происходят в новой управляющей системе.

Для административно-командной системы СССР было характерно отсутствие внешнего, а самое главное, независимого контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Безусловно, определенную роль в этом процессе играла прокуратура, осуществляющая надзор за законностью в деятельности органов государственного управления, но пределы реализации ею данной функции опять же определялись Коммунистической партией. И сейчас, в новых экономических и политических условиях, органы прокуратуры осуществляют те же функции надзора за соблюдением законности органами исполнительной власти, но этот надзор при всем желании трудно признать независимым, учитывая порядок назначения Генерального и подчиненных ему прокуроров. Кандидатуру Генерального прокурора представляет Президент России, а назначает его Совет Федерации Федерального Собрания. О политическом весе Совета Федерации с учетом изменений порядка его формирования говорить не приходится. Даже в то время, когда Совет Федерации формировался из первых должностных лиц (глав исполнительной и законодательной властей) субъектов Федерации, бывший Президент России и его администрация нашли с их точки зрения «законное» решение (и. о. Генерального прокурора) и назначили удобного им человека, которого потом пришлось все-таки посадить. Что же касается остальных прокуроров, то их назначает Генеральный прокурор (в субъектах Федерации по согласованию с их властями, в остальных случаях – самостоятельно).

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. Объективности ради необходимо отметить, что эффективность этого института даже во многих демократических государствах не очень высока. По признанию, например,

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 России) вряд ли серьезно помогут исправить сложившееся положение. Вообще же этот институт сравнительно эффективно работает лишь в скандинавских странах – месте его зарождения. 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 мало затронули действовавшую в советское время административно-командную систему. Что же необходимо сделать для ее реформирования?

Во-первых, ввести управление исполнительной власти в рамки закона. Во-вторых, сделать ее подотчетной не только Президенту, но и народу. В-третьих, открыть управление (деятельность органов исполнительной власти) для внешнего и независимого контроля. В сущности, сейчас, несмотря на требования Конституции и принятых в ее развитие законодательных актов о свободе информации, возможности каждого иметь к ней доступ, свободно искать, получать, передавать, производить и распространять сведения любым законным образом, деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц во многом закрыта. В-четвертых, радикальным образом следует перестроить отношения, складывающиеся между исполнительной властью, ее органами, должностными лицами и 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 обязанности государства соблюдать и защищать эти права (ст. 2 Конституции). Собственно, даже место этой статьи в Конституции Российской Федерации говорит о ее значимости для построения демократического государства. 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, в первую очередь отношения между государственными органами, их должностными лицами и гражданами. Необходимо дать гражданам реальные права в отношении администрации, гарантии 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, административных судов по их разрешению, как показывает опыт западных демократий, определяют сущность и характер сложившейся административной системы, ее возможную трансформацию из административно-командной в демократическую.

Как известно, деятельность органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления и их взаимоотношения с гражданами и организациями регулируются 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 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... и должно соответствовать определенным стандартам»<sup>3</sup>. Естественно, что универсализация административного права не исключает, а напротив, предполагает также возрождение практики и учреждений, присущих каждой стране<sup>4</sup>.

Резюмируя изложенное, следует сделать вывод о том, что в процессе реформы страна должна уйти от административно-командной системы и создать демократическую административную систему, которая повлечет не только реформу администрации (органов управления), органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, но и реформу самого механизма администрирования, властвования, 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. Почему здесь уместно использовать термин «система»? А потому, что система – это не только наличие определенных элементов, но и взаимоотношения, связи между ними. Таким образом, административная система государства представляет собой собственно исполнительную власть и механизм ее властвования, то есть совокупность 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. К сожалению, в настоящее время во всех положениях о министерствах, где говорится о разработке государственной политики как основной задаче ведомства, понятие это не раскрывается. Если же проанализировать осуществленные, особенно в период правления Б.Н. Ельцина, экономические преобразования, то их результаты свидетельствуют скорее об антигосударственной политике, что вольно или невольно признается сегодня всеми. Обворованы, обанкрочены и проданы 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 их возможности получить хорошее образование. 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 обосновано 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 административистов состоит в нормативной конкретизации содержания понятия «государственная политика» применительно ко всем органам исполнительной власти.

2. Особо следует остановиться на следующем положении ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». К сожалению, это утверждение 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 ее 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, корреспондирующие обязанности государственных органов и должностных лиц. Если применительно к административно-юрисдикционной деятельности это худо-бедно сделано, то в обычной повседневной работе органов государства, особенно органов исполнительной власти и их должностных лиц, ничего должным образом с учетом конституционного требования о приоритете прав и свобод граждан не совершается. Задачи и функции органов исполнительной власти и их должностных лиц (начиная с правительства и заканчивая должностными лицами управлений и отделов министерств, служб, агентств) изложены в действующих нормативных актах так же, как и в советское время, то есть в интересах либо 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, сформулированы с учетом приоритета прав граждан и наиболее благо-

приятных 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 ни 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 любом их законном начинании, принципом, исключающим злоупотребление правом, и т.д. На наш взгляд, это еще одна актуальная задача административно-правового регулирования в современных российских условиях.

4. Следующую задачу административно-правового регулирования составляет уже набившая оскомину проблема разработки и принятия закона об административных процедурах. Всем известно, что вопрос взаимоотношений должностных лиц органов исполнительной власти и граждан в современной России (впрочем, не только современной) является наиболее острым, 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 и в целом вполне приемлемый проект закона об административных процедурах давно лежит в Государственной Думе, его принятие, полагаю, умышленно затягивается. Тема эта достаточно хорошо проработана в административно-правовой литературе. Считаю необходимым в этой связи обратить внимание читателей лишь на одну трудноразрешимую, 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. Следует уравнивать возможности защиты гражданина в этих отношениях с возможностями чиновника творить произвол, даже не уравнивать, а дать определенную фору гражданам.

Для этого надо четко и детально расписать права чиновника по каждой операции, его ответственность за ненадлежащее исполнение любой обязанности вплоть до немедленного увольнения с государственной службы (это может быть более серьезной санкцией для чиновника в современной России, где любая власть напрямую ассоциируется с возможностями незаконного получения вознаграждения). Естественно, должны быть четко предусмотрены 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 очевиден. Это не борьба с коррупцией и не результат.

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

Вообще идея создать единый КоАП оказалась надуманной. Крайне неэффективными являются действующее экологическое законодательство, бюджетное законодательство, законодательство в сфере производства товаров и услуг для населения, о чем шла речь, и т.д., так как предусмотренные ими санкции ни в коей мере не возмещают причиненный ущерб, по существу, провоцируют эти нарушения, ибо допущение последних представляется более выгодным для предпринимателей, чем соблюдение соответствующих требований.

Такое впечатление, что и административно-правовая наука, и законодатель все еще живут в советское время и используют советские меры 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. Требуя детального административно-правового регулирования новые формы и методы деятельности органов исполнительной власти (лицензирование, квотирование, регистрация, аттестация и т.п.) и целый ряд других вопросов, но об этом в следующей статье.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Продолжение статьи «Концепция предмета советского административного права и необходимость ее коррекции», опубликованной в журнале «Вестник института: преступление, наказание, исправление» (2008, № 2).

<sup>2</sup> Советские административисты рассматривали управление в широком смысле слова, то есть управление всеми делами общества и государства, осуществляемое всеми государственными органами, и управление в узком смысле слова, то есть государственное управление, осуществляемое органами государственного управления, сегодня – органами исполнительной власти.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> См.: Там же.