

УДК 342.6

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
КАК ПРОЦЕСС ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ:
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

М. П. Петров

Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук
Институт государства и права РАН

Поступила в редакцию 5 марта 2012 г.

Аннотация: успешность модернизации России обусловлена целенаправленным вниманием к институционально-правовой характеристике исполнительной власти. Институциональная структура государственного управления на современном этапе включает, прежде всего, механизм интеграции публичной власти, систему управления эффективностью, механизм социальной ориентации и механизм ответственности. Обращается внимание на некоторые правовые пути решения названных проблем институционального характера.

Ключевые слова: исполнительная власть, административная реформа, модернизация, государственное управление, публичная администрация.

Abstract: the success of the modernization of Russia due to a purposeful attention to the institutional and legal characteristics of the executive branch. The institutional structure of public administration at the present stage involves, above all, integration mechanisms and depersonalization of public power, performance management system, a mechanism of social orientation, the mechanism responsible. Attention is drawn to some legal ways to solve these problems of institutional nature.

Key words: executive, administrative reform, modernization, public administration.

Обращение к общесистемным проблемам и проведение глубоких преобразований государственной администрации обуславливает трактовку современного государства как «административного государства», а государственного управления как процесса, ставшего полем для реализации различных концепций неонституционализма¹. Переводя это в практическую плоскость, можно определить происходящее как переориентацию управления на социальные инновации, точнее, на постоянное генерирование инновационных механизмов, приводящих к более эффективным результатам.

55

¹ См.: Лейланд П. Великобритания : подотчетность исполнительной власти в условиях многослойной конституции // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2005. № 4. С. 22.

Реформы, которые были инициированы и частично реализованы в период 2002–2010 гг., можно охарактеризовать как попытку начать институциональное совершенствование исполнительной власти. Справедливо отмечается, что от качества решения институциональных проблем зависят центральные задачи реформирования публичной администрации². Власть раз за разом вынуждена возвращаться к системным преобразованиям. Именно поэтому первоочередное обращение к институциональной стороне исполнительной власти на современном этапе ее развития закономерно. Общими ориентирами этих усилий выступают: построение инновационной социально-экономической системы; повышение эффективности государственного управления; наиболее полная реализация конституционных основ Российского государства; соответствие предлагаемых решений требованиям законности и преемственного развития правовой системы.

Институциональное развитие исполнительной власти – это совершенствование всей цепочки последовательного процесса организации и реализации функций управления и контроля. Институционализация предполагает уяснение степени возможного и реального в доведении потребностей и запросов общества до уровня практически принимаемого решения, адекватного правосознанию отдельно взятого индивидуума. Происходит интернализация субъектом социокультурных элементов.

Институциональная характеристика исполнительной власти, таким образом, представляет собой отражение основных потребностей общества и государства в управляющей системе и направлена на уяснение целевых параметров функции управления и контроля, группировку удовлетворяемых потребностей и конкретных организационных и правовых механизмов.

К институциональным вопросам имеет отношение практически весь алгоритм, форма и содержание государственного управления. Например, к институциональным аспектам относится закрепление целей, задач, функций, компетенции органов исполнительной власти, форм и методов их деятельности.

Важно то, что общий вектор состоит в развитии институтов самоуправления, постоянном наращивании потенциала правового, а не полицейско-административного государства, формировании сильных полновластных, а не всевластных и бесконтрольных административных институтов. В этом смысле необходимо обозначить наиболее актуальные вопросы институциональной структуры исполнительной власти.

Наиболее примитивный и древний механизм институциональной эволюции публичной администрации состоит в специализации и деперсонализации субъектов власти и ответственности. Соответственно возникает проблема дезинтеграции, которая решается при помощи специальных механизмов интеграции власти: вертикального и горизонтального. Ин-

² См.: Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М., 2008. С. 35.

ституциональный механизм интеграции исполнительной власти – исторически сложившаяся совокупность правовых, управленческих и политических отношений, определяющих ее несущую конструкцию, способ функциональной связи элементов в системе.

В демократических условиях социальные интересы относительно управляющей системы представлены в основном двумя каналами публичной власти: обществом и государством. Артикуляция интересов общества происходит в результате формирования институционального механизма социальной ориентации исполнительной власти. Интересы государства можно охарактеризовать понятием институциональной эффективности, базисом которого выступает качество управления как процесс достижения планируемого результата минимальными усилиями при помощи технологий обеспечения эффективности.

Также важно обратить внимание на институциональный механизм ответственности исполнительной власти, который дополнительно характеризует параметры вертикальной интеграции, эффективности и социальной ориентации, но вместе с тем содержит специфические средства, направленные на устранение правонарушений, противодействие коррупции, профилактику различных форм безответственности, меры по ограничению дискреционности управленческой системы, контрольные и юстиционные механизмы.

Если представить себе взаимосвязь институциональных компонентов исполнительной власти, то это, безусловно, взаимодополняющая, взаимодействующая система отношений свободы и ответственности, стимулов и ограничений.

Баланс институциональных механизмов приводит их в работоспособное состояние, обеспечивает системный эффект. Каждому институциональному механизму соответствует один или несколько правовых режимов или правовых институтов, совокупность которых имеет внутреннюю логику развития, неразрывную с комплексными параметрами исполнительной власти как системы.

Отдельное место занимают вопросы правовой институционализации, которая выступает в качестве второй оболочки институциональной структуры исполнительной власти, облик которой в большей степени искусственно синтезирован при помощи правовых средств и, по сути, выступает право-управленческим феноменом цивилизационного развития. Все основные институциональные механизмы так или иначе реализуются как правовые, нуждаются в организационном и содержательном оформлении при помощи правовых средств. Правовая институционализация – процесс отнюдь не вторичный. Необходимо изучение ее закономерностей и осуществление целенаправленной программы институционально-правовых изменений.

Таким образом, обращение к институциональной характеристике исполнительной власти позволяет составить представление о возможностях модернизации модели управления в результате системных преобразований.

На современном этапе основные институциональные вопросы организации и функционирования исполнительной власти объединяют в единое целое несколько структурных, функциональных, процессных, компетенционных, территориальных компонентов государственного управления, которые, прежде всего, относятся к трем блоковым аспектам:

- механизму вертикальной интеграции, включая специализацию и деперсонификацию власти;
- комплексу средств обеспечения эффективности управленческого воздействия;
- характеру демократической основы (представительства частных интересов и социальной ориентации) аппарата управления.

Повышение запросов в одном сегменте автоматически означает смещение институциональных потребностей, а в случае их неудовлетворенности обуславливает институциональную дисфункцию. Подобное происходит вследствие институциональной незавершенности административной реформы.

1. Вертикальная интеграция исполнительной вертикали публичной власти объединяет такие вопросы, как структурное, в том числе внутриаппаратное строение системы управления; разграничение функциональной, структурной и целевой компетенции; баланс централизации и децентрализации, взаимодействие федеральных и субфедеральных органов исполнительной власти; организация территориального государственного управления, разделение компетенции и взаимодействие органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, взаимосвязь и соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства; взаимоотношения органов исполнительной власти и находящихся в их ведении организаций.

Законодательство о системе исполнительной власти чрезмерно ориентировано на иерархические начала, в частности на принцип единства системы исполнительной власти. Названная проблема во многом предопределена научной традицией, инерционно воспринимающей исполнительную власть как совокупность уровней, возвышающихся друг над другом и над исполнительными органами местного самоуправления. Вместе с тем восприятие исполнительного аппарата исключительно как иерархичной структуры мешает его объективной теоретической характеристике, представляет пока скрытый от реформаторов резерв, имеющий значительный потенциал с точки зрения правового регулирования.

Очевидно, что интеграция уровней управления способствует эффективности исполнительной власти³. Однако формы такой интеграции требуют совершенствования. В правовой практике нужна реализация более эффективного теорриториально-модульного подхода к пониманию и

³ См.: *Мартынов С. А.* Нормативно-правовое регулирование института государственного присутствия (российский и зарубежный опыт) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 14, 15, 19, 25.

формированию системы исполнительной власти, необходимость которого проявлялась на всем историческом пути ее существования и была подтверждена фактом образования федеральных округов.

Условия организации и взаимодействия различных проявлений публичной власти, рассмотрение модели их присутствия в делах друг друга с позиции гарантий субъектов есть не что иное как попытка рационального изменения иерархического принципа работы управленческих структур.

Исполнительная власть в России как институциональный комплекс в условиях федеративной государственности и конституционного закрепления местного самоуправления организуется по модульному принципу.

Модульный принцип предполагает соединение иерархической основы исполнительной власти и ее горизонтального строения⁴. Модули исполнительной власти – это совокупно существующие в установленной законодательством территориально-государственной или иной административно-пространственной единице горизонтальные срезы ее органов и иных субъектов, которым в нормативно правовом порядке переданы функции или элементы функций исполнительной власти, а также отдельные права и (или) обязанности⁵.

Таким образом, модулями государственного управления выступают федеральный модуль, окружной модуль, модуль субъектов Российской Федерации, субрегиональный модуль исполнительной власти и локальный модуль.

В рамках каждого модуля требуется проведение административной политики. Также велика потребность политики, направленной на установление критериев, принципов, организационных и правовых форм и методов взаимодействия и разграничения конкретных модулей. В практическом плане уже обозначены направления такой политики: стратегическое управление (планирование), управление территориальным развитием и т.п. межуровневые аспекты административной политики, актуальность которых в ближайшие два-три года будет лавинообразно нарастать⁶.

Без внимательного политического и нормативного обеспечения баланса потребностей уровней и модулей исполнительной власти, в том числе при помощи модернизации правовой политики в области административно-территориального устройства и местного управления эффектив-

⁴ «Горизонтальное» не приравнивается в данном контексте к координации органов или области их взаимодействия с гражданским обществом, а также договорным или сервисным отношениям.

⁵ Президент РФ, органы местного самоуправления, организации в ведении органов (как правило, агентств) исполнительной власти, субъекты делегирования полномочий, аутсорсинга.

⁶ См.: Митрофанова И. В., Чаркин С. А. Анализ и перспективы модернизации правовой базы стратегического программирования территориального развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 1. С. 27.

ная территориальная политика в Российском государстве остается заблокированной⁷.

Обращает на себя внимание комплекс проблем, создающих общую неопределенность компетенции в сфере исполнительной власти, а также непосредственно проблемы компетенционного нормотворчества, что в свою очередь оказывает существенное влияние на правовой механизм вертикальной интеграции исполнительной власти.

Прежде всего соотношение правовой основы деятельности всего государственного аппарата и его составной части – исполнительной власти – не отвечает критерию четкости и преемственности. Проблема переходной модели заключается в том, что провозглашение конституционных приоритетов и целей развития практически не сопровождается закреплением механизмов их достижения⁸, в том числе необходимых правовых актов, содержащих интерпретацию конституционных ценностей применительно к задачам развития исполнительной власти.

Наблюдается лишь частичная легализация специфических государственно-правовых и административно-правовых принципов, выступающих основой административного законодательства и системы исполнительной власти. Происходит делигитимация принципов. Не только нет четкой доктрины принципов, определяющих сущность исполнительной власти, но и также принципов, определяющих характер ее взаимоотношений с другими субъектами, неясен также механизм их взаимодействия и взаимопроникновения, детализации конституционных принципов на отраслевом уровне. В результате целевая специфика исполнительной власти представлена набором конкурирующих приоритетов, в том числе неформальных.

Следствием правовой неупорядоченности исполнительной власти выступает ее несамостоятельность в осуществлении полномочий в условиях

⁷ См.: Здесь имеет место как проблемность самого административно-территориального устройства, так и соотношение его с территориальной организацией местного самоуправления. См.: Государственно-территориальное устройство России. М., 2003 ; *Тихомиров Ю. А.* О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 12 ; *Петров М. П., Волкова Л. П.* Соотношение местной территориально-государственной и муниципальной организации публичной власти // Вестник Международного института рынка. 2007. № 2. С. 195–203 ; *Лунарев Е. Б.* Принципы новой административной политики как основы национальной стратегии развития России // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : матер. науч.-практ. конф., посвящ. 50-летию юбил. юрид. фак-та Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Сер. : Юбилей, конференции, форумы. Вып. 5, ч. 2 : Административное и муниципальное право. Воронеж, 2009. С. 267 ; Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 139, 143, 167, 169 ; *Витрук Н. В.* Соблюдение Конституции РФ как условие модернизации и прогрессивного развития современной России // Современное общество и право. 2011. № 1. С. 10.

⁸ См., например: *Валуева О.* Российская конституция и публичная администрация : параллельные миры? // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2009. № 3. С. 40–57.

разделения властей. Институционально исполнительная власть не отграничена от смежных государственно-правовых подсистем публичной власти.

Например, действующий правопорядок, формально выделяя исполнительную власть в обособленную подсистему публичной власти, игнорирует или маскирует ее управленческую сущность. Возникает превратное представление о характере исполнительной власти как о сугубо второстепенной – исполнительной деятельности в государственном аппарате.

Системную проблему образует совмещенное (консолидированное) правовое регулирование разграничения и передачи нормоустановительной и правоисполнительной компетенции исполнительной и законодательной властей, а также регулирование проекции аналогичных вопросов внутри системы исполнительной власти. Нет определенности в вопросе о перераспределении управленческой компетенции, в том числе порядке ее делегирования и передачи в порядке аутсорсинга негосударственным структурам. Поэтому не имеет достаточной правовой прозрачности такая сторона функционирования исполнительной власти, как правовые пределы и количество закрепляемых в ее ведении полномочий, т.е. компетенция.

Установление особенностей компетенции органов исполнительной власти в соответствии с их организационно-правовой формой нормативно не закреплено (исключение составляет система федеральных органов исполнительной власти).

Один из существенных компетенционных недостатков системы исполнительной власти – это ее дезинтегрированность с нижним этажом публичной администрации – местным самоуправлением.

Исполнительная власть использует право административного усмотрения в недопустимом объеме по причине недостаточно четкого и полного урегулирования правовыми средствами этой существенной стороны ее функционирования. Дискреционность проявляется нередко в теневой неправовой форме, например в подзаконном нормотворчестве, которое нередко нарушает прерогативы законодательной ветви власти⁹.

Качественные сдвиги в оптимизации механизма вертикальной интеграции могут быть связаны с увеличением уровня компетенционной определенности и правовой прозрачности субъектов исполнительной власти, решением проблем достаточности компетенционных полномочий, их субсидиарностью и разграничением, направлением усилий на обеспечение баланса централизации и децентрализации, обеспечение принципа разделения властей, а также использование модульного принципа в организации исполнительной власти.

2. Эффективность исполнительной власти – самостоятельная цель и основное направление усилий в сфере административного реформирования. Идеология эффективности исполнительной власти предполагает особый институциональный механизм.

⁹ См.: Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 2006. С. 584.

На современном этапе актуально формирование правового режима обеспечения эффективности, которому соответствует самостоятельная область административного законодательства о стратегическом управлении и управлении, ориентированном на результат. Оправдан подход к обеспечению единства планирования, прогнозирования и программно-целевого управления (составляющие системы стратегического управления) и бюджетирования как механизмов, ориентированных на результат.

Этот специфический институциональный механизм имеет принципиальное положение. Институт бюджетирования и стратегического программно-целевого планирования согласно принципам управления публичным сектором, ориентированного на результат (система управления эффективностью, качеством), выступает условием полноценного функционирования современной модели исполнительной власти.

Аналогичные технологии давно используются в бизнесе, социальной сфере. Опыт адаптации подобных механизмов к условиям публичного администрирования в российских условиях отличает ряд негативных моментов. Прежде всего, функция оценки эффективности субъектов исполнительной власти нуждается во всеобъемлющей институционализации и создании необходимых условий для успешного взаимодействия с другими функциями. Необходимо исключить прямое заимствование технологий управления качеством, распространенных в частном секторе¹⁰, учитывать ограниченность этого механизма и не принимать его в качестве базальтернативной основы оценки деятельности.

В данной области остаются нерешенными некоторые принципиальные вопросы. Так, в документах, устанавливающих целевые ориентиры государственного управления, слабо отражены потребности системы стратегического управления и системы оценки эффективности на основе показателей эффективности. В этой сфере имеет место разобщенность целевых показателей деятельности государственных органов и находящихся в их ведении государственных организаций; не обеспечен нормативно порядок внутреннего контроля, не создана система управленческого учета и не в полном объеме реализованы принципы бюджетирования; отсутствуют единые правовые основания плановой и прогнозной деятельности государственных органов; плановые акты не представляют собой единую систему, а их принятие и содержание в значительной степени обусловлены широкой дискреционностью.

3. В общем объеме административных отношений специфическим образом складывается особый социально-правовой механизм, назначение которого состоит в социальной ориентации исполнительной власти и установлении баланса публичной власти и общества. Современная технология организации и реализации исполнительной власти особо

¹⁰ Так, например, серьезно обсуждаются пути адаптации международных стандартов качества, распространенные главным образом в частном секторе, применительно к государственному аппарату. См.: Новиков А. Б. Идеология менеджмента качества в концепции административной реформы. СПб., 2009. С. 46–78; Кукол Е. Чиновников разложат по рейтингу // Российская газета. 2011. 7 окт.

чувствительна к соотношению бюрократических средств управления и демократических институтов ограничения публичной власти, а также к социально ориентированным инструментам управления: управление при помощи стимулирующих методов, посредством государственных услуг или в форме гражданского участия.

Правовая основа данных отношений находится в зачаточном состоянии. Она недостаточно изучена, а в практическом плане – исключительно избирательна. Например, понятие, предмет государственных услуг, критерии качества (стандартизация) услуг, требования к процедурам требуют уточнения и полноценной систематизации.

Названный механизм, непосредственно участвуя в обосновании разнообразных аспектов соотношения публичных и частных интересов в сфере государственного управления, определении конечной структуры публичного интереса, влияет на целевую характеристику норм права.

Максимально четкое, фиксированное положение частного интереса по отношению к публичному в конкретных правовых актах административного законодательства не находится на первом плане. По большей части административное законодательство остается безучастным к этой деликатной проблеме правового регулирования, делает упор на формы, процедурные механизмы. Афористично и аксиоматично звучат слова К. Экштайна о том, что «российские административные процедуры в большей степени ориентированы на выявление отклоняющихся от нормы действий и административных правонарушений, чем на обеспечение прав и свобод граждан и стимулирование их активного правомерного поведения»¹¹.

Мотивы защиты публичных и частных интересов надлежит излагать детализированно, разъясняя при этом особенности их конкуренции, усугубляющая степень и механизм защиты.

Диалектическое взаимодействие правовых принципов управления и других отраслевых принципов административного права, особенно приоритета прав и свобод человека и гражданина, является источником самодвижения и реформирования отрасли административного права, правовой проекцией развития партнерских и равных отношений гражданского общества и государства, условием сохранения исполнительной власти в конституционном пространстве и возвышения роли закона в практике отношений государства и граждан.

4. Институциональные механизмы, обеспечивающие ответственность исполнительной власти, не принадлежат к четко определенным вопросам правовой доктрины и правовой политики. В частности, это касается таких проблем, как понятие ответственности, структура правового регулирования ответственности, критерии ответственности, направления организационно-правовых усилий в сфере повышения ответственности.

¹¹ См.: *Экштайн К. А.* Правовое государство и административные процедуры // *Административное право : теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы науч. конф.* / ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2002. С. 328.

Так, несмотря на реальную активность государства, ключевые механизмы ответственности институтов публичной власти пока не созданы. Ориентация на потребности гражданского общества проводится далеко не во всем государственном аппарате, существует система теневого обслуживания непубличных интересов в административных органах, не снижена реально административная нагрузка на бизнес и прочих субъектов управления. Сохраняется высокая степень зависимости качества результатов, степени отзывчивости и доверия в государственном управлении от уровня публичной коррупции. Механизм ответственности нередко подменяется практикой лояльности должностных лиц, бюрократия определяет в замкнутом режиме все ключевые вопросы жизнедеятельности общества, вне влияния контрольных политических механизмов.

Невысокая роль правового принципа ответственности в государственном управлении усугубляет дисбаланс правового положения граждан и публичных субъектов. Можно всецело присоединиться к суждению И. Л. Бачило, полагающей, что из сферы ответственности органов исполнительной власти выталкивается гражданин, а распределение ответственности не включаются в сферу культуры правового регулирования¹².

Этому способствует несформированность гражданского общества в России. Вместе с тем повышение уровня ответственности предполагает развитие внешних, наднадминистративных механизмов ограничения и контроля: передачу значительной части функционального влияния в руки гражданского общества, а также работу конституционного института административного правосудия.

Сущность ответственности определяется параметрами ограничения свободы государства, соотношением права и государства¹³. Функция ограничения пределов вмешательства государства в дела общества заложена в категории публичного интереса. Всякое отсутствие должных усилий по обеспечению публичного интереса, т.е. бездействие, должно рассматриваться как показатель состояния ответственности публичной власти, поскольку подобное поведение не снимает вопрос об ответственности, а свидетельствует об уклонении от нее.

Причиной безответственности становится неопределенность компетенции. Чем абстрактнее и многочисленнее положения закона, тем больше можно требовать с подчиненных в административном плане¹⁴.

¹² См.: *Бачило И. Л.* Теоретические труды С. С. Студеникина востребованы сегодня // *Административное право : теория и современность*. Сб. науч. тр., посвященных 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина. М., 2006. С. 21.

¹³ См.: *Музыкалкина Ю. А.* Проблема юридической ответственности государства перед личностью в истории правовых учений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 16–17 ; *Краснов М. А.* Ответственность власти (государство в открытом обществе). М., 1997. С. 46.

¹⁴ Отмечая неэффективность аппарата, сокрытие истинного положения дел на государственной службе и ее двойные стандарты, П. А. Валуйев писал: «Кто из наших начальников или даже из подчиненных может точно и последовательно исполнить всё, что ему вменено в обязанность действующими постановлениями?»

Безответственность выступает институциональной основой теневых проявлений правовой жизни, которые оказывают значительное влияние на деятельность исполнительной власти¹⁵.

Кроме того, объему понятия ответственности не может соответствовать только личная ответственность, понимаемая в ретроспективном плане. Однако именно такой подход закладывается законодательно. В совокупности существующий порядок создает условия для постоянного воспроизводства отношений безответственности. В результате никто ни за что политически не отвечает¹⁶, что и привело к необходимости радикальной административной реформы.

Неоднократно в литературе поднимался вопрос о некачественном подходе к ответственности государства, в том числе о пробелах в российской Конституции, о фрагментарности и декларативности ответственности разных групп субъектов управления¹⁷. «Серьезным недостатком действующего Основного закона РФ является фактическое отсутствие конституционной ответственности исполнительной ветви власти на федеральном уровне»¹⁸.

Также не лишено оснований утверждение, что в силу отсутствия надлежащего контроля за деятельностью органов местного самоуправления последние зачастую ни перед кем не ответственны¹⁹.

Федеральное законодательство по вопросам государственного управления²⁰ касается в лучшем случае сферы ответственности чиновников. Система государственных коммерческих и некоммерческих организаций как мезоуровень публичной власти, представленный квазичиновниками, существует вне правовых границ понятия субъекта исполнительной власти, что идет вразрез с законом единства управления, нарушает принцип унифицированности взаимодействующих и соподчиненных административных единиц (системный принцип). Круг субъектов, на которых

Для чего же вменяется в обязанность невозможное? Для того, чтобы, в случае надобности, было на кого обратить ответственность». Цит. по: *Шепелёв Л. Е.* Чиновный мир России. XVIII – начало XX в. СПб., 2001. С. 122.

¹⁵ См.: Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения») / авт. цит. материала А. В. Куракин // *Государство и право.* 2002. № 11. С. 35–36.

¹⁶ См.: *Краснов М.* В России правят не ответственные политики, а безответственные бюрократы // *Новое время.* 2004. № 32. С. 11–12.

¹⁷ См.: *Бакушев В. А.* Административная реформа – нужна, но прежде – ее концепция // *Власть.* 2002. № 6. С. 14.

¹⁸ *Чернышов Б. В.* Традиции авторитаризма в системе государственных учреждений России // *Правовая культура.* 2007. № 1. С. 21–22.

¹⁹ См.: *Брезгулевская Н. В.* Особенности разграничения компетенции государственной власти и местного самоуправления в условиях современного федерализма // *Актуальные проблемы теории и истории государства и права : материалы IV междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 24 декабря 2004 г. / под ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник.* СПб., 2004. С. 435.

²⁰ Имеется в виду законодательство о противодействии коррупции, информационной открытости и государственных услугах.

распространяются преобразования в процессе модернизации исполнительной власти, искусственно заужен, что не позволяет проводить развернутые реформы и получить значимые результаты.

В сфере публичного управления закон дифференцирует, и что особенно опасно, искусственно дистанцирует бюрократическую и небюрократическую части бюджетного сектора. «Чиновников», не имеющих статуса государственного служащего в рамках бюджетной сети (государственной и муниципальной), около 25 млн, т.е. более трети общего числа работающих²¹. Численность государственных и муниципальных чиновников меньше примерно в 10 раз. Для сравнения: численность подобных, согласно терминологии А. В. Оболонского, «теневых» государственных служащих США варьируется в пределах 21–29 млн человек²².

Несмотря на то, что в практике разных стран понятие чиновника или публичного должностного лица существенно различается²³, для нас важен учет зарубежного опыта²⁴ нормативного определения субъектов государственного управления. Прежде всего это касается сети учреждений, которые оказывают основную массу государственных услуг. Также требуется унификация правового положения субъектов, осуществляющих представительство интересов публичной администрации (агентов публичного интереса). Все эти проблемы свидетельствуют о возрастании потребности в полноценном институциональном механизме ответственности.

Завершая проводимый анализ, можно констатировать, что на данном этапе развития административной системы Российского государства институциональная реформа исполнительной власти еще далека от завершения. Однако, рассуждая о модернизации, следует понимать, что проведение институциональных преобразований не может идти опережающим темпом, быстрее, чем сами процессы институционализации, условия для

²¹ На государственном уровне предлагается унифицировать подходы во всей бюджетной сети, включая предприятия, контролируемые государством. Выступление Владимира Путина на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года». URL: <http://www.regnum.ru> (дата обращения: 08.02.2008).

²² См.: *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы : Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 108.

²³ См.: *Демин А. А.* Государственная служба : учеб. пособ. М., 2004. С. 17, 33–34.

²⁴ Например, федеральный закон об административных процедурах Швейцарии в ст. 1 устанавливает субъектов, ответственных за качество административных процедур, следующим образом: «Под «органами власти» в смысле настоящего закона понимаются: Бундесрат, его департаменты, федеральная канцелярия, предприятия, учреждения и иные федеральные ведомства; федеральные суды для рассмотрения и обжалования распоряжений в первой инстанции; автономные федеральные учреждения или предприятия; федеральные комиссии; иные органы вне федеральной системы управления, если они принимают распоряжения в рамках переданных им публично-правовых функций». *Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника. Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000. С. 51.

которых складываются объективно и не всегда могут контролироваться реформаторами. В любом случае институционально-правовые изменения предполагают длительный переходный период, требующий постоянного напряжения сил. В этот период возрастает актуальность дискуссии о пересмотре существующей догматики административного права и как отрасли, и как учебной дисциплины²⁵. Можно приветствовать появление соответствующих инновационных проектов, способных изменить замкнутое самовосприятие современного административного права и создать новый горизонт его использования в процессах модернизации.

²⁵ См.: *Старилов Ю. Н., Мартынов А. В.* Модернизация административного права как учебной дисциплины в условиях реформирования системы высшего профессионального образования // Вестник ВГУ. 2011. № 2. С. 10–36.

*Саратовский филиал Учреждения
Российской академии наук*

*Институт государства и права РАН
Петров М. П., кандидат юридических
наук, доцент*

E-mail: noc@sgap.ru

Tel.: 8-452-299-122

*Saratov Branch of Russian Academy of
Science*

*Institute of Government and Law, RAS
Petrov M. P., Candidate of Legal Sci-
ences, Associate Professor*

E-mail: noc@sgap.ru

Tel.: 8-452-299-122