

УДК 342.9

Нехайчик В. К.
Nehaichik V. K.

КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ: ПРИЧИНЫ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ¹

STATE-MANAGEMENT PARADIGM CRISIS: CAUSES AND CHALLENGES OF COPING WITH

Предметом рассмотрения в настоящей статье является государственно-управленческая парадигма современной доктрины российского административного права. Целью работы является исследование причин ее кризиса. Научная новизна заключена в самом парадигмальном подходе изучения основного объекта административно-правовой науки. В качестве основного вывода в работе отражена необходимость смены государственно-управленческой парадигмы как не соответствующей современным цивилизационным условиям развития публичных правоотношений и административно-правовой науки.

The subject of this article is the state-administrative paradigm of the modern doctrine of the Russian administrative law. The aim of the work is to study the causes of its crisis. Scientific novelty lies in the paradigmatic approach of studying the main object of administrative law science. The main conclusion of the work reflects the need to change the state-administrative paradigm as being inconsistent with modern civilizational conditions development of public law and administrative law science.

Ключевые слова: доктрина административного права, государственно-управленческая парадигма, причины кризиса и обоснование смены.

Keywords: doctrine of administrative law, state-management paradigm, crisis causes and change rationale.

Согласно литературным источникам понятие «парадигма» введено американским физиком и историком науки Томасом Куном, который в развитии любой науки выделял этапы ее формирования. Разъясняя смысл вводимого термина, под парадигмами ученый понимал «признанные всеми научные достижения, которые в течение определенного времени дают научному сообществу модель постановки проблем и их решений» [11, с. 11, 28].

Г. В. Мальцев отмечает, что парадигмы «представляют устойчивые рамки развития науки на протяжении столетий и целых эпох». Чтобы представить основные научные парадигмы, получившие широкое признание в теории и методологии юридической науки, ученый отсылает нас к эпохе Просвещения, «когда закладывались научные основы права, создавалась современная методология правового регулирования». По его мнению, именно тогда возникли «исходные установки», или «парадигмы юридического мышления» [12, с. 42–44].

Административно-правовую науку мы склонны рассматривать как явление более широкое, объединяющее цели теории публичного управления и теории административного права. В связи с этим, представляет интерес, что в научных работах административистов, например, советского периода термины «наука об управлении» и «административно-правовая наука» используются как достаточно широкие понятия и практически равнозначные [8, с. 10].

¹ Исследование подготовлено при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства ХМАО – Югры, Грант № 17-13-86002.

Процесс развития административно-правовой науки связан с именами многих известных ученых-юристов, специалистов в области теории административного (государственного) управления и теории административного права. Рассматривая этот процесс во взаимосвязи с периодами развития названной науки, полагаем необходимым вести речь о выделении двух основных ее общих парадигм: полицеистики и государственного управления. Обе получили общее признание в теории и методологии зарубежной и отечественной административно-правовой науки.

В данной статье мы сосредоточим свое внимание на второй парадигме административно-правовой науки – парадигме государственного управления, началом становления которой признано считать конец XIX – начало XX вв. и которая по утверждению многих ученых в настоящее время находится в кризисе [7, с. 22–37]. Попробуем данному утверждению найти веские доводы и обоснования.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., проведением административной реформы в России стало очевидным несоответствие прежней модели государственного управления, которая реализовывалась посредством основных его методов убеждения и принуждения, при помощи основной правовой формы – акты правового регулирования. Следует вспомнить, что логический ряд осуществления прежней модели государственного управления был представлен как: ГУ – принципы – функции – методы – формы [15].

Однако с переходом к системе разделения властей осуществление управления в государстве возложено непосредственно на исполнительную власть и, прежде всего, на ее административные органы. Учитывая, что управление характеризуется через термин «деятельность», важно отметить, что смысл такой деятельности видится в совершении действий исключительно административного свойства [4, с. 44 – 45] и такую деятельность принято называть административной или исполнительно-распорядительной деятельностью. В основном в таком «узком» понимании современная наука административного права относится к «феномену» государственное управление [2, с. 21]. Осуществление административной деятельности можно представить, как логический ряд: АД – принципы – функции – формы – методы. Сравнивая приведенные подходы можно отметить принципиальную разницу в существовании всех элементов, составляющих логический ряд осуществления государственного управления – по сути, самостоятельной функции государства и административной деятельности органов исполнительной власти, стоящих на разных уровнях иерархического построения. Что же касается учебников и учебных пособий по административному праву, то они по-разному отражают существующую действительность произошедших изменений в государственно-управленческой парадигме. Например, московская школа административного права с 1997 г. рассматривает формы и методы государственно-управленческой деятельности с учетом уже разделения властей и необходимостью формирования «механизма ее реализации, придающий ее ветвям динамический характер» [9, с. 231–281], то многие другие научные школы так и остались в государственно-управленческой парадигме еще советского периода [13, с. 158–232].

На данную проблему обращает внимание А. Б. Зеленцов, отмечая, что старые догмы и стереотипы, сложившиеся еще в советское время, аккуратно до сих пор переписываются в новые учебники по административному праву России [7, с. 32]. По этому поводу Ю. Е. Аврутин пишет: «Административное право относится к числу тех управленческих наук, в которых ведущие парадигмы, касающиеся понимания публичного управления, механизмов его функционирования, оценки их эффективности, зачастую не просто отстают от потребностей изменившейся реальности, не принимают ее, но и постоянно воспроизводят давно потерявшие свою актуальность теоретические конструкции» [2, с. 19].

Для целей использования парадигмального подхода в ходе исследования важно отметить, что Т. Кун обращает свое внимание на то, что парадигмы могут подразделяться на: общие и частные [11, с. 17–43].

Таким образом, проблему и причины кризиса государственно-управленческой парадигмы можно изучать через призму сложившихся стереотипов ее частных парадигм. Одной из таких является частная парадигма административно-правового регулирования. Необходимо вспомнить, что, начиная с 80-х гг. XX в. в качестве основной, главной функции отрасли административного права была представлена функция административно-правового регулирования. За основу была взята Концепция механизма правового регулирования (МПР) разработанная в теории государства и права С. С. Алексеевым [3].

В соответствии с названной Концепцией МПР подготовлено большое количество диссертаций и монографий, посвященных административно-правовому регулированию отдельных государственно-управленческих отношений, сформированы самостоятельные институты административного права, среди которых можно выделить «административные режимы», «административный контроль», «административный надзор», др.

Однако только «множить» [17, с. 205], увеличивать объемы административно-правового регулирования в отдельных областях и сферах государственного управления не всегда является залогом успешной и эффективной научно-правовой работы. Но именно такой смысл деятельности современных управленцев «создавать видимость управления путем издания большого числа правовых актов и проведения множества организационных мероприятий» критикует Г. В. Атаманчук. Такой до сих пор, по его мнению, остается основная парадигма понимания управления авторитарной бюрократии [4, с. 44–45].

В русле так называемой частной парадигмы административно-правового регулирования на протяжении всего постсоветского периода в административно-правовой науке обсуждаются проблемы предмета административного права и его составных частей. Учеными предлагается в предмет административно-правового регулирования внесение новых и современных государственно-управленческих отношений. Так, обсуждая вопросы реформирования административного права, Ю. Н. Стариков пишет, что «Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сфере исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти» [16, с. 50–55].

В рамках объектно-предметного подхода правового регулирования П. И. Кононов предлагает выделять новые «массивы отношений» публично-правовой сферы. Среди них: учредительные, нормотворческие, организационно-управленческие, служебные, правообеспечительные, контрольно-надзорные, административные защитные, административные исполнительные, деликтные, внутренние и внешние публичные [10, с. 64–70].

И все же необходимо констатировать, что объектно-предметный подход правового регулирования ведет исключительно только к безмерному увеличению групп правоотношений, их институтов, субинститутов и подотраслей в отрасли административного права. Несмотря на предлагаемые изменения и дополнения, расширяющие состав предмета административно-правового регулирования (административного права), проблема главного предназначения и смысла административно-правовой науки и ее современной отрасли права пока в России так и не решена.

На наш взгляд, наиболее пристального внимания для данной проблемы заслуживают предложения об уходе от объектно-предметного подхода в изучении сущности отрасли административного права, сосредоточив главное внимание на его функциональной характеристике [14, с. 60–65].

Так, К. С. Бельский убежден, что в новых условиях развития административно-правовой науки «на смену институционально-отраслевому представлению о предмете административного права должно прийти его функциональное структурирование» [5, с. 19–21].

Поднимая проблему функций в административно-правовой науке, ученые приходят к выводу, что кроме выделенной основной функции административно-правового регулирования необходимо представлять и другие функции, имеющие значение при достижении ее ос-

новых целей и задач в упорядочении управленческих отношений, например, функцию организации [2, с. 22].

В этой связи, об объективном выделении в структуре современного административно-правового воздействия «формирующегося правового государства» двух новых функций – правообеспечительной и правозащитной – пишет А. Б. Зеленцов. При этом автор подчеркивает, что это стало возможным благодаря принятию КАС РФ [7, с. 33].

Среди называемых причин необходимости изменений в действующей государственно-управленческой парадигме ученые называют с одной стороны «абсолютизацию» функции широкого назначения административного права как «управленческого права», с другой – его юрисдикционную (принудительно-наказательную) функции [1, 8].

К частным парадигмам современного административного права, обуславливающих кризис его господствующей модели, необходимо отнести также активное формирование в его материальной части теории административно-процессуального права и административной юстиции. Кроме того, к пересмотру института ответственности по административному праву привела «смена парадигмы законности», когда с принятием КАС РФ стало очевидным, что необходимо защищать не только норму права, но и субъективные права граждан [7, с. 24–28].

Возвращаясь к постановке проблемы обоснования смены государственно-управленческой парадигмы, считаем справедливыми слова Ю. Е. Аврутина, что «широкая трактовка государственного управления является анахронизмом» [2, с. 21] и «ностальгией» отдельных ученых-административистов по ушедшим, как нам представляется безвозвратно, временам действующих прежних сложившихся стереотипов парадигмы советского административного права.

В современных условиях кризиса действующей доктрины административного права, в рамках формирующейся ее новой парадигмы, «абстрактно-управленческая», по мнению А. Б. Зеленцова, «должна утратить значение ключевых характеристик его социального предназначения [7, с. 33]. Ее место должна занять парадигма, ориентированная, по мнению Ю. Е. Аврутина, «на достойную жизнь граждан... как многомерную характеристику благополучия человека» и «образ эффективного государственного управления» [2, с. 9].

Завершая и обобщая изложенное о проблемах и причинах кризиса господствующей в науке административного права государственно-управленческой парадигмы, полагаем целесообразным в качестве одной из основ формирования современной парадигмы использовать концепцию механизма административно-правового воздействия (МАПВ). Но данная концепция не может представлять только механизм правового (административно-правового) регулирования, она должна быть наполнена и другими формами, и средствами административно-правового воздействия. Здесь можно вспомнить работу И. И. Веремеенко, который писал, что «в состав МАПВ следует включать не только рассматриваемый правовой наукой механизм правового (административно-правового) регулирования, но и иные правовые средства (механизмы)» [6, с. 49–52]. Общеизвестным в юридической литературе является и то, что правовое (административно-правовое) воздействие носит функциональный характер.

МАПВ – это совокупность взаимосвязанных административно-правовых средств и функционально направленной административно-правовой деятельности праворегулирующего, правоисполнительного и правозащитного характера, используемых субъектом публичной административной власти для достижения стоящих перед ним целей и задач, а также для изменения первичного состояния объекта (предмета) воздействия в конкретных цивилизационных условиях развития публичных правоотношений.

Можно также констатировать, что в современных условиях в связи с перераспределением функций государства, его роли в общественном управлении, делегированием многих государственных полномочий негосударственным органам и хозяйствующим субъектам, предметом административно-правового воздействия в большей степени являются не государственные, а публичные общественные отношения. Органы же осуществляющие такое

воздействие вполне объективно являются органами публичного управления. На наш взгляд, современной административно-правовой наукой уже созданы предпосылки для смены государственно-управленческой парадигмы на более современную, полностью отвечающую реалиям сегодняшнего времени, новому административно-правовому регулированию. Новой парадигмой в административно-правовой науке, по нашему мнению, может стать парадигма публичного управления современного административного права России.

Такая парадигма должна быть ориентирована на предложенную нами концепцию механизма административно-правового воздействия.

Литература

- 1 Аверьянов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права. // Правоведение. 2007. № 1. С. 31–42.
- 2 Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28.
- 3 Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юридическая литература, 1966. 186 с.
- 4 Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 3-е изд., доп. М. : ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
- 5 Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21.
- 6 Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка : учеб. : в 2 ч. М. : ВНИИ МВД СССР, 1981. Ч. 1. 111 с.
- 7 Зеленцов А. Б. КАС РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.
- 8 Ковалевски С. Научные основы административного управления: пер. с польск. / под ред. Л. Н. Качалиной. М. : Экономика, 1979. 232 с.
- 9 Козлов Ю. М. Административно-правовые формы и методы // Административное право Российской Федерации : учеб. М. : ЗЕРЦАЛО, 1997. 672 с.
- 10 Кононов П. И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 64–70.
- 11 Кун Т. Структура научных революций. М. : Прогресс, 1977.
- 12 Мальцев Г. В. Право в свете классических научных парадигм // Социальные основания права. М. : Норма, 2007. 800 с.
- 13 Мицкевич Л. А. Функции, формы и методы государственного управления // Очерки теории административного права: современное наполнение : моногр. М. : Проспект, 2015. 296 с.
- 14 Нехайчик В. К. Концептуальные подходы к реформированию отрасли административного права России и механизм административно-правового воздействия // Образование и право. 2017. № 8. С. 60–65.
- 15 Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М. : Юрид. лит., 1977. 336 с.
- 16 Стариков Ю. Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 480 с.
- 17 Штатаина М. А. О месте административного права в системе российского права // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г. ; отв. ред. д. ю. н., проф. О. В. Грнчкина. Челябинск : Цицеро, 2017. 346 с.