

A.B. Novikov, I.E. Shaydakov

INNOVATIVE TERMINOLOGY IN LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Andrey Novikov – Head of Financial and Administrative Law Department, "Saint-Petersburg State University of Economics", Doctor of Law, an Associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: docanovikov@mail.ru**.

Iliya Shaydakov – a PhD student at Financial and Administrative Law Department, "Saint-Petersburg State University of Economics", Saint-Petersburg; **e-mail: docanovikov@mail.ru**.

The origin and adaptation of new terms in the state administration system is a relevant issue in the light of global administrative reforms carried out in developed countries as well as in the context of the development of administrative law system.

The article reviews a number of new terms that are used in the modern management process with their relationship to classical administrative concepts and phenomena being established and their philosophical and physically applied value being presented.

By means of using historical and comparative legal research methods, a complete content, purpose and normative assignment of new concepts within modern legal governance institutions were revealed. The elements of theoretical concept of the governance and administrative process were confirmed wherein new terms should take an adequate place for optimal regulation of the management process.

Keywords: administrative reforms; public administration; challenges; threats; risk; administration; public services; roadmaps; traffic; navigation.

А.Б. Новиков, И.Е. Шайдаков

ИННОВАЦИОННАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ В ПРАВОВЫХ АКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Андрей Борисович Новиков – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового и административного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: docanovikov@mail.ru**.

Илья Евгеньевич Шайдаков – аспирант кафедры финансового и административного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: docanovikov@mail.ru**.

Проблема возникновения и адаптации новых терминов в системе государственного управления является актуальной в свете глобальных административных реформ, осуществляемых в экономически развитых странах, а также развития системы административного права.

В статье рассматривается системный ряд новых терминов, употребляемых в современном управленческом процессе. Установлено их соотношение с классическими административными понятиями и явлениями. Представлено их философское и физически-прикладное значение.

С использованием исторического и сравнительно-правового методов исследования выявлено комплексное содержание, предназначение и нормативное закрепление новых понятий в рамках современных правовых институтов управления. Обоснованы элементы теоретической концепции государственного управления и административного процесса, в рамках которой новые термины должны занять адекватное место в целях оптимальной регламентации управленческого процесса.

Ключевые слова: административные реформы; государственное управление; вызовы; угрозы; риск; администрирование; государственные услуги; дорожные карты; трафик; навигация.

Развитие информационного общества, проведение масштабных административных реформ в экономически развитых странах, реализация концепции «электронного правительства», адаптация принципов коммерческого менеджмента в сфере государственного управления при переходе от суверенного к партисипативному типу управления логично порождают попытки заставить говорить на одном языке юристов, политиков, социологов, чиновников из государственных структур и менеджеров коммерческих компаний.

Во многих сферах правового регулирования возникали и будут возникать «жаргонные» юридические термины, применяемые в общении юристами-профессионалами. Однако в исследуемом процессе терминологических метаморфоз речь идет не о «жаргонных» терминах государственно-управленческой деятельности, не о «сленге», а о формирующейся системе терминов, проникающих в юридические тексты и выражающих новое качество государственного управления, коммуникации государства и общества и требующих установления их соотношения с традиционно применяемыми понятиями. Думается, что главным при этом является – не допустить терминологического искажения содержания элементов управленческого процесса, подчиненного праву, и в конечном итоге – деформации общего правового режима управленческой деятельности. Важно «договориться о терминах» постольку, поскольку авторитетные ученые-правоведы порой отвергают «с порога» правовые новеллы, конструкции, теории лишь по причине неприятия «новомодных» понятий и механизмов правового воздействия.

Есть основания полагать, что рассматриваемая проблема обнаруживает изначальную связь с дискуссией об отсутствии в Конституции Российской Федерации 1993 года [1] понятия «государственное управление» при наличии в ней достаточно четкого определения термина «исполнительная власть». По нашему мнению, вопрос о конституционном содержании термина «государственное управление»

приобретает сегодня новое звучание, поскольку с учетом реалий построения государственной власти в Российской Федерации сведение в административно-правовой науке «государственного управления» к деятельности «исполнительной власти» уже не представляется продуктивным и тем более исчерпывающим при анализе, правовой характеристике и оптимизации управленческих процессов. Достаточно указать на то, что «государственные органы», не входящие в структуру исполнительной власти, заняли весомое место в системе государственного управления, в целом не искажая, и даже обогащая содержание конституционного принципа разделения властей. Таким образом, современная правовая терминология может проявлять особенности уже в связи с ее отношением к сфере государственного управления в широком смысле или непосредственно к деятельности исполнительной власти.

Мы обращаем внимание на то, что в современной системе терминов государственного управления, применяемой для административно-правовой регламентации, расширяют и укрепляют свое присутствие такие понятия, как «вызовы», «угрозы», «кризис», «риск» (и связанные с ними понятия государственно-управленческой рискологии), «администрирование», «государственные услуги», «мониторинг», «дорожные карты», «формат», «актор», «регулятор», «игрок», «клиент» (и другие «субъекты» государственно-управленческих отношений), «государственный сервис», «трафик», «навигация», «калькулятор». Полагаем, что читатель, настроившийся «на одну волну» с представленными нами тезисами, сможет расширить этот ряд. Термины лишь условно приведены нами в порядке убывания «индекса привыкания» правоприменителя к тому или иному правовому толкованию этих терминов в силу их нормативного закрепления и/или восприятия научными правовыми исследованиями.

Понятия «вызовы», «угрозы», «кризис» встречаются сегодня в небольшой массе нормативных правовых актов. Од-

нако эти акты носят программно-целевой, стратегический характер [3], что исключает восприятие используемых понятий как случайных, применяемых в целях расширения «синонимичности» юридических текстов. Напротив, при ближайшем рассмотрении обнаруживается, что в глобальной системе управления указанные термины вполне адекватно отражают «юридические факты», «юридические составы», лежащие в основе возникновения управленческих отношений и, следовательно, первопричину инициализации управленческого воздействия. Вызов обобщенно понимается как требование, побуждение к действию или выраженное в любой форме желание вступить в борьбу, в спор, или действие, идущее вразрез с чем-либо общепринятым [9. С. 109]. В то же время угроза трактуется как возможная опасность, в том числе проистекающая из обещания причинить кому-либо вред [9. С. 813]. Кризис воспринимается как резкий перелом в чем-нибудь, расстройство политической или экономической жизни, вызванное острыми разногласиями и противоречиями, затруднительное положение [9. С. 301]. Полагаем, что рассматриваемые понятия в общем случае более предпочтительны, чем понятия «проблемы», «вопросы», «споры» и «конфликты». Последние имеют локальный характер в привычной правовой регламентации.

Инициированная вызовами и угрозами государственно-управленческая деятельность неизбежно выстраивается, исходя из оценки ситуации. При этом в современных системах управления принятие решения далеко не всегда воспринимается как однозначное действие. Выявляется различная степень неопределенности исходных данных и управленческих действий, которую невозможно восполнить при помощи имеющихся ресурсов. В такой ситуации оказалась востребованной административно-правовая рискология, внедряющая систему управления рисками в сферу государственного управления. Признание ряда (если не всех) секторов государственного управления «рискованной» деятельностью — значимая особенность современных административных реформ,

в рамках которых принятие управленческого решения базируется и на оценке управления риском при оптимальном использовании ограниченных ресурсов.

Легко увидеть, что риск, как оцениваемая возможность опасности и как действие наудачу, предполагающее в какой-то мере определенную надежду на благоприятный исход [9. С. 668], непосредственно связан с понятиями «вызов» и «угроза», однако как административно-правовое понятие не тождественен им. Действительно, риск становится, с одной стороны, особой конкретной, качественной и количественной характеристикой и «вызова», и «угрозы», а с другой стороны, инструментом, применяемым для выработки управленческого решения в зависимости от характера и степени риска. Иными словами, управление риском выступает ключевым элементом научно обоснованной алгоритмизации и процессуализации управленческой деятельности в условиях глобальной неопределенности.

Необходимо признать, что как «инновационная технология» государственного управления система управления рисками нашла нормативное закрепление пока лишь в отдельных сферах, где теоретические разработки проводились интенсивно и в приоритетном порядке, например, в сфере таможенного [2] или налогового регулирования. Система управления рисками активно применяется в управлении контрольной деятельностью в указанных сферах, хотя может внедряться и в структуру реализации иных функций — нормотворческой, управлении государственным имуществом, правоохранительной.

Следует отметить, что при этом административно-правовое понятие контроля не подверглось «инновационной» модификации. Однако в системе государственного управления формируются смежные функции и операции, так же как и контроль, обеспечивающие поступление необходимой информации о состоянии объекта управления. Так, «наблюдение» выступает и формой контроля, и методом управления, например, в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности. В настоящее время активно развива-

ется институт «мониторинга» результативности деятельности органов государственной власти по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации [4]. В то же время в целях единства терминологии внедряется более общее понятие «правовой мониторинг», охватывающее правотворчество, оценку качества действующих нормативных правовых актов и их правоприменение [10. С. 15–19].

Из приведенных выше новых терминов понятие «администрирование» можно, пожалуй, считать наиболее привычным для современных теоретико-правовых работ и нормативных правовых актов. Количество нормативных правовых актов, использующих термин «администрирование», уже исчисляется сотнями. Администрировать означает «управлять, руководить чем-либо», при этом возможен и негативный оттенок в толковании – «управлять бюрократически, формально, не входя в существо дела» [9. С. 17]. Нам представляется существенным, что изначально «администрирование» является синонимом понятия «управление» в смысле руководства административной, исполнительно-распорядительной деятельностью государственных органов в установленной сфере. Так, можно говорить об администрировании контрольной деятельности с использованием упомянутой системы управления рисками. Однако в современном обиходе укореняется и понятие администрирования предмета управленческой деятельности (например, администрирование налогов). В таком значении «администрирование» – целостная совокупность административных действий в отношении предмета государственно-управленческой деятельности (совокупность административных производств различного назначения).

Разнообразие предметов управленческой деятельности предопределяет разграничение сфер государственного управления. В отношении указанных сфер встречается употребление термина «траффик» с расширением его привычного толкования. На наш взгляд, эта терминологическая новелла может объясняться

тем, что сфера управления не без оснований представляется динамичным «феноменом», теоретическим «образом», находящимся в постоянном движении, воспроизводимым потоком управленческой деятельности, имеющей «исходную точку» («вызов») и установленный результат. Таким образом, речь идет не о потоке, передвижении некоего предмета, а о движении механизма государственного управления. Соответственно, появляются такие конструкции, как «оборонный траффик», «внешнеторговый траффик», «образовательный траффик», «культурный траффик» и т.п.

Представленное движение механизма государственного управления естественным образом должно быть сориентировано, направлено по определенной «траектории». И здесь выражение «работает как часы» представляется уже недостаточным, отражающим механистический подход к делу (хотя надо признать, что часы бывают разные). При этом полагаем необходимым обратить внимание на то, что процедурная регламентация управленческой деятельности дает представление об указанной «траектории» посредством конкретизации методов административного воздействия, формулирования целей, стадий административных производств и их взаимосвязей. Контролируемое движение по правильной траектории обеспечивается «навигацией». Обращаем внимание на то, что в морской науке навигация может трактоваться как «раздел судовождения, рассматривающий вопросы выбора оптимального пути судна, методы проводки судна по избранному пути, методы и средства контроля его положением, возможными изменениями навигационной обстановки и гидрометеорологических условий в период плавания, оценки точности определения места судна и методов нахождения поправок навигационных приборов» [5. С. 479]. Легко видеть, что в целях регламентации термина «администрирование» необходимо обозначить «навигационные» усилия субъектов управленческой деятельности.

В то же время взгляд на управление как на «навигацию» обуславливает поиск

инструментов, указывающих верную дорогу, маршрут движения в любой среде. Основным из таких инструментов является карта. Таким образом, становится понятно, как в правовой лексикон проникает термин «дорожная карта», используемый в смысле документа, определяющего «траекторию» движения субъектов административного правоотношения к поставленной цели. Однако, по нашему мнению, пока весьма сомнительными представляются преимущества или отличия «дорожной карты» от признанных понятий «программа», «план», «административный регламент».

Понятия «государственный сервис» и «государственные услуги» сформировались и вошли в нормативный обиход сравнительно недавно, но достаточно прочно. «Государственные услуги» воспринимается уже десятилетие как масштабный институт современного административного права [6; 11] и отражают значительную часть административно-правовых взаимодействий, в основе которых лежат непринудительные методы управления. С точки зрения содержания метода административного воздействия и его результата закрепление термина «государственные услуги» оказалось оправданным и плодотворным.

Круг субъектов государственно-управленческих отношений пополняется ныне такими терминами, как «регулятор», «актор», «игрок», «клиент». Есть основания предполагать, что одной из причин укоренения подобной терминологии является постепенное уточнение административно-правового положения субъектов, которые первоначально воспринимались в ином или недостаточно четко определенном статусе. Так, следует отметить, что «регулятор» не воспринимается однозначно синонимом понятия «субъект, осуществляющий нормативно-правовое регулирование». «Актеры» как действующие в обществе коллективные образования (юридические лица публичного и частного права) [12. С. 6–8] не означают участников административного правоотношения и даже могут действовать вне правового поля. Понятие «клиент» как пользователь

государственными услугами весьма условно и, на наш взгляд, выражает содержание правоотношения с такими же ограничениями, какие определяют применение понятия «сервисная организация» к правовым свойствам органа исполнительной власти.

В отдельных сферах регулирования новые базовые понятия порождают последующие «поколения» уточняющих терминов. Так, в системе управления рисками принятое понятие «область риска» может обозначаться специалистами как «токсичная», то есть рискованная деятельность. Следуя вскрытой нами логике терминологической связи, здесь можно говорить и о «токсичном траффике».

В рассматриваемом ряду терминов «калькулятор» представляет собой пример нового понятия, используемого в сферах, где правовой порядок предполагает применение математических формул и числовых параметров для установления юридических фактов. Калькулятор – порядок, формулы расчета показателей, имеющих численное выражение, в том числе программные продукты, применяемые пользователями для вычисления юридически значимого результата в административной и финансовой сферах. «Калькуляция» может применяться, например, при расчете допустимых периодов пребывания гражданина Российской Федерации за рубежом по шенгенской визе, при расчете пенсии, вычислении суммы таможенных пошлин, оценке эффективности деятельности органа исполнительной власти и т.д.

Приведенный краткий анализ и суждения открывают возможность широкой дискуссии о необходимости и целесообразности такой системной модификации терминологии административного права. Однако обоснованным представляется вывод о том, что рассматриваемая терминология носит универсальный характер, отражает разнообразные системные связи в процессе регламентации и реализации управленческого процесса, выстраиваемого на новых технологиях и принципах в ходе административных реформ.

Сегодня можно с уверенностью полагать, что приведенная терминология зани-

мает твердые позиции в правовой регламентации административно-правовых институтов административной реформы в системном многообразии ее направлений и административного процесса, административных производств различного типа, что не исключает, а наоборот, вызывает необходимость уточнения содержания инновационной терминологии и совершенствования ее применения в правовых актах государственного управления. Системная взаимосвязь исследуемых понятий определяется внутренней взаимообусловленностью как системы направлений и мероприятий административной реформы, так и структуры современного административного процесса [7].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с изм. на 21 июля 2014 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Таможенный кодекс Таможенного союза (с изм. на 10 октября 2014 года) от 27.11.2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6616.
3. Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (с изм. на 1 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.
4. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах. Одобрены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
5. Морской энциклопедический справочник. В 2-х т. Т. 1. / под ред. Н.Н. Исанина. Л.: Судостроение, 1987.
6. Новиков А.Б. Государственные услуги и таможенное регулирование: научно-практическое пособие. СПб.: Инфо-да, 2007.
7. Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации: монография. СПб.: Инфо-да, 2008.
8. Новиков А.Б., Новикова В. Идеология менеджмента качества в концепции административной реформы: административно-правовой аспект. Saarbruecken: OmniScriptum GmbH & Co. KG, 2014.
9. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / РАН; Российский фонд культуры. М.: АЗЪ, 1995.
10. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009.
11. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007.
12. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007.