

## ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

### Глобальное административное право как вызов и угроза международному правовому порядку

*Барциц И.Н.\**

«Глобальное управление и глобальное административное право в международном правовом порядке» – такое откровенное название получил доклад Нью-Йоркского университета и школы права Института международного права и юстиции и Мертонского колледжа Нью-Йоркско-Оксфордского университета. Основное содержание этого научного исследования раскрывает со ссылкой на Н. Криша и Б. Кингсбири Ю.А. Тихомиров в своем современном исследовании «Управление на основе права»: «Зарождается глобальное административное пространство, в котором строгая дихотомия (разделение) между внутригосударственным и международным, в большей степени, разрушена, в котором административные функции осуществляются часто в сложном взаимодействии между должностными лицами и институтами»<sup>1</sup>.

Эта цитата нуждается в детальном раскрытии, ведь обоснованием разрушения «строгой дихотомии» можно, с одной стороны, красиво оправдать вполне открытое вмешательство в сферу

---

\* Барциц Игорь Нязбеевич – д.ю.н., профессор, проректор по научной работе Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Программа сотрудничества ЕС и России. Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. Ежеквартальный бюллетень. 2006. № 7. С. 18; *Он же*. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. С. 477–478.

внутригосударственного управления, а с другой – подвести теоретическую базу под кардинальное изменение самого содержания международного права. Глобальные административисты утверждают появление «норм-конгломератов», сложным образом объединяющих положения международного права и установления национального права, прежде всего в сфере администрирования.

Подобные нормы имеют право на существование в глобализирующемся мире. Вопрос в генезисе этих норм, которые могут и должны вырабатываться только в ходе международных конференций или в рамках деятельности международных организаций. В данном случае это будут именно международно-правовые договоры, которые распространяют свое действие на территории ратифицировавших их государств.

Проблема универсализации норм в сфере государственного управления обуславливает необходимость понимания того, что универсальные нормы могут вырабатываться исключительно в рамках международного права, а не посредством «продавливания» странами, обладающими, на их взгляд, большими основаниями объявить «эталонными» свои национальные модели демократии, политического режима и государственного устройства.

Российская правовая доктрина исходит из тезиса: процедуры имплементации международно-правовых актов определяются национальным законодательством. Это, однако, ни в коей мере не противоречит возможности непосредственного действия международно-правовых актов в правовой системе страны. Отечественным правоведением сформулированы критерии осуществления имплементации международно-правовых норм в российское законодательство при признании приоритета международного права и обеспечении суверенитета государства. В то же время новые тенденции приводят к необходимости проверки применимости этих критериев к проблемам государственного управления и их действенности в условиях, когда происходит выработка универсальных стандартов государственного управления.

Рассмотрение международного опыта административных преобразований на предмет его применения в России необходимо проводить в общем контексте модели отечественной системы управления. В противном случае методология рассматриваемого вопроса будет попросту несравнима с российскими реалиями.

На роль универсальной методики оценки качества государственного управления претендуют разработки Института Всемирного банка, эксперты которого сыграли большую роль в научном осмыслении проблем реализации административной реформы в России. В настоящем параграфе будут показаны как позитивные подходы, которые были привнесены в отечественную управленческую науку, так и дана критическая оценка откровенно односторонних составляющих методики Института Всемирного банка в деле оценки качества государственного управления.

В 2004 г. Институт Всемирного банка подготовил материал для Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации под названием **«Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления»**<sup>2</sup>. В нем, в частности, приводились следующие показатели.

1. Показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS).

В настоящее время методика Всемирного банка основывается на наборе критериев качества государственного управления по определению Д. Кауфмана. Этот набор, в свою очередь, включает шесть индексов, характеризующих государственное управление:

- Право голоса и подотчетность, с помощью которых измеряются различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Оценке подвергаются: степень возможности участия граждан в выборе правительства, степень независимости прессы.

- Политическая стабильность и отсутствие насилия включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его отставки в результате применения насилия (включая терроризм). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов управляющих структур гражданами.

- Эффективность правительства отражает качество государственных услуг, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.

---

<sup>2</sup> Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления. Справочный материал. Всемирный банк, 2004 г.

- Качество законодательства связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.

- Верховенство закона измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность исполнению этих законов. Он включает в себя показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.

- Контроль коррупции отражает ее восприятие коррупции в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

- Показатель государственного управления отражает комбинацию ответов на вопросы о качестве государственного управления и строится на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций. По каждому из шести приведенных индексов дается балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых исследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, Институтом европейского университета, высшими учебными заведениями, агентствами по изучению общественного мнения и т. д. Поскольку используемая методика позволяет оценить как отдельные компоненты, так и весь комплекс, то можно выборочно отслеживать лишь отдельные аспекты государственного управления в зависимости от потребностей и назначения оценки.

Однако (даже при презумпции искренности экспертов) главный недостаток этого способа оценки государственного управления состоит в том, что он разработан для осуществления межстрановой оценки путем сопоставления разных стран друг с другом, а не для отслеживания динамики изменений в данной сфере в какой-либо одной стране. Данная система предназначена для сравнительной оценки положения, занимаемого разными странами в некий промежуток времени.

Но существуют куда более значимые недостатки этой методики. Основной порок применяемого метода состоит в том, что он опирается

исключительно на субъективные индикаторы, что повышает риск смещения рейтинговых оценок. Наиболее распространенный риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления, что приводит к смещенности оценок. Нельзя игнорировать и очевидность политической ангажированности ряда подходов.

**2. Показатели, полученные в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой** (The Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS), дали возможность сравнить качество управления, деловой климат, конкурентную среду, уровень коррупции в контексте взаимодействия между бизнесом и государством в странах с переходной экономикой. Обследование проводилось дважды (в 1999–2000 гг. и 2002 г.) и охватило более 4 тыс. компаний в 22 странах с переходной экономикой (Восточная Европа, страны бывшего СССР и Турция) посредством индивидуальных интервью с менеджерами и собственниками предприятий.

**3. Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International»** составляется организацией Transparency International с 1995 г. Это – составной индекс, основанный на данных 17 различных опросов и исследований, проведенных 13 независимыми организациями среди предпринимателей и местных аналитиков, включая опросы жителей данной страны – как ее граждан, так и иностранцев. Индекс восприятия коррупции позволяет получить ежегодный срез по уровню коррупции в государственном секторе в различных странах. В 2003 г. Россия была на 86 месте из 133 (2,7 баллов из 10). Среди стран с самым лучшим показателем оказались Финляндия, Исландия, Дания, Новая Зеландия и Сингапур.

**4. Барометр мировой коррупции организации «Transparency International»** также составляется Transparency International. Если целью Индекса восприятия коррупции является оценка уровня коррупции в мире, то «Барометр» имеет отношение к тому, как средний человек оценивает данный уровень коррупции. «Барометр» был определен на основе исследования отношения к коррупции, проводимого в рамках опроса «Голос народа» Института общественного мнения Гэллуп Интернешнл в 2002 г. Тогда было опрошено 40838 человек в 47 странах. По данным индекса, 48,7 % опрошенных в России считают, что коррупция оказывает очень существенное влияние

на бизнес-среду (16,6% – Канада; 7,4% – США; 34,7% – Великобритания), 21,8% опрошенных считают, что коррупция оказывает очень существенное влияние на личную жизнь и жизнь его семьи (42,5% – Канада; 26,5% – США; 10,9% – Великобритания).

**5. Индекс экономической свободы организации «Heritage Foundation»** был разработан Фондом Наследия (Heritage Foundation) совместно с газетой Wall Street Journal в 1995 г. Информационной базой индекса экономической свободы являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. Этот индекс рассчитывается на основе 50 характеристик, объединенных в 10 факторов экономической свободы: торговая политика; фискальная политика; государственная интервенция в экономику; монетарная политика; иностранные инвестиции и потоки капитала; банковская сфера; зарплаты и цены; имущественные права; государственное регулирование; черный рынок.

Каждый фактор оценивается по шкале, в соответствии с которой качественные или количественные характеристики переводятся в баллы от 1 до 5: чем больше значение показателя, тем значительнее интервенция государства в экономику страны и тем ниже уровень экономической свободы. В 2003 г. Россия заняла 114-е место среди 155 стран. Что касается других стран СНГ, они вместе с Россией причислены к разряду «в основном несвободных». Украина оказалась на 117-м месте, Казахстан – на 131-м. Примечательно, что при этом, например, Грузия, переживающая в 2003 г. острейший экономический кризис, занимает 91-ю строку в перечне. Этот показатель, однако, противоречит главному тезису консервативных организаторов исследования – о неразрывной связи экономической свободы и процветания. В 2005 г. экономика России по уровню свободы занимает уже 124-е место из 155 стран мира перед Румынией и Камеруном, но после Индонезии и Руанды в той же группе «в основном несвободных экономик».

**6. Показатели эффективности государственного управления, измеряемые на основе обследований государственных служащих и населения.** Среди таких показателей – индекс институциональной среды, который рассчитан на основе обследований государственных служащих в 15 странах. Индекс институциональной среды включает интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике,

доверия к правилам и адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения.

Среди показателей эффективности реализации реформы государственного управления есть следующие: восприятие населением качества предоставляемых государственных услуг; восприятие престижа государственной службы; соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторе по ключевым должностям; влияние мер по дерегулированию российской экономики.

Данная группа показателей включает широкий круг планируемых и проводимых обследований населения, предприятий и организаций, а также государственных служащих по вопросам, связанным с определением тех или иных характеристик деятельности органов власти.

Небезынтересен вывод, который делают на основе анализа опыта административных преобразований почти в полутора десятках стран эксперты Всемирного банка Н. Мэннинг и Н. Парисон: «В настоящее время международной конвергенции идей в области государственного управления практически не происходит»<sup>3</sup>. Важен не факт признания или, напротив, отрицания подобного вывода, а исходные предпосылки, которые послужили его причиной. По тональности авторов можно судить, что они воспринимают свой вывод как негативную характеристику, т.е. международная конвергенция в сфере государственного управления – явление позитивное. С этим следует согласиться. Действительно, утверждение общих подходов к государственному управлению, неких универсальных ценностей взаимоотношений государства и граждан, частных лиц способствовало бы прогрессу. Однако недовольство упомянутых экспертов носит иной характер. Их сожаление вызывает понимание, что далеко не все страны, прежде всего страны с бурно развивающимися экономиками, чье влияние в глобализирующемся мире будет нарастать, не желают безоговорочно и безусловно воспринимать предлагаемые, а нередко и навязываемые им рекомендации, стандарты и методики, которые были разработаны и реализованы без участия представителей этих стран.

Каковы же выводы Института Всемирного банка в 2006 г.? Подводя итоги десятилетия 1996-2006 гг., эксперты Всемирного банка полагают, что качество государственного управления в России за этот

---

<sup>3</sup> Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Изд-во «Весь Мир», 2003. С. 24.

период не изменилось. Россия в рейтинге соседствует с африканскими странами и такими неоднозначно воспринимаемыми международным сообществом политическими режимами, как Венесуэла и Иран.

Экспертам Института Всемирного банка не удалось увидеть сколько-нибудь заметного прогресса в России ни по одному из показателей. Исследование констатирует, что, исходя из применяемых методик, существенный прогресс в эффективности государственного управления в мире отмечен лишь в Африке. Зато он практически не фиксировался в наиболее динамично развивающихся странах мира – Бразилии, России, Индии и Китае. А ведь именно перечень этих стран образует аббревиатуру «БРИК», объединяющую перспективные и привлекательные экономики.

Например, в США, Канаде, Португалии, Венгрии и Коста-Рике, где, по мнению Института Всемирного банка, высоко качество государственного управления, почти нет коррупции, а чиновники подотчетны обществу. В России же наряду с Египтом, Пакистаном, Ираном и Венесуэлой низкое качество государственного управления сопровождается высоким уровнем коррупции и низкой подотчетностью власти. Показатель России по параметру «учет мнения населения и подотчетности государственных органов» ниже, чем у некоторых абсолютных монархий. Даже индекс политической стабильности в 2004-2006 гг. оказался значительно ниже, чем в странах, переживавших в эти годы острые политические кризисы.

Для государственного управления России проблема коррупции является одной из самых болезненных, действительно угрожающих национальной безопасности страны. Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксман привел цифры, согласно которым объем рынка коррупции в нашей стране сопоставим по доходам с федеральным бюджетом и оценивается в 240 с лишним миллиардов долларов<sup>4</sup>.

Недостатки применяемой методики оценки качества государственного управления обуславливают необходимость выработки иных методик оценки, основывающихся на показателях «второго поколения». Показатели, учитывающие нижеприведенные аспекты, будут более простыми с точки зрения сбора и измерения данных. Система показателей «второго поколения» основана на том положении, что исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних

---

<sup>4</sup> См.: Буксман А.Э. Ни дать, ни взять // Российская газета. 2006. 7 ноября.

и внутренних ограничений и обладает конкретными возможностями для осуществления своей деятельности, характеризуемыми показателями процесса и показателями результативности.

### **Показатели государственного управления «второго поколения»<sup>5</sup>.**

*Ограничения исполнительной власти:*

1) формальные по горизонтали:

- подотчетность перед законодательной властью (может измеряться, например, своевременностью и полнотой аудиторских отчетов, представляемых в законодательные органы, степенью исполнения утвержденного законодателем бюджета или показателями измерения «большой» коррупции, включая «купленное» законодательство);

- подотчетность перед судебной властью (например, процент граждан, судившихся с органами исполнительной власти (включая органы правопорядка) за последние пять лет, или процент участников судебных процессов, сообщивших о своевременном рассмотрении их дела в суде);

2) неформальные по горизонтали:

- свобода средств массовой информации;

- профессионализм государственной гражданской службы (например, количество политических назначенцев на государственной гражданской службе, показатели измерения замещения должностей по меритократическому принципу);

- конкуренция в частном секторе (например, концентрация власти), внутригосударственный вертикальный анализ;

- бюджетная автономия субнациональных органов власти (доля расходов, доля доходов, доля налоговых поступлений), вертикальный контроль от электората;

- образование и грамотность;

- величина налоговой базы.

3) внутренние вертикальные (доля расходов субнациональных бюджетов в общей структуре расходов консолидированного бюджета; доходы региональных и местных бюджетов в % к ВВП).

4) внешние вертикальные (уровень грамотности населения).

*Возможности исполнительной власти:*

1) процессы:

---

<sup>5</sup> Knack S, Kugler M, Manning N. Second-Generation Governance Indicators. International Review of Administrative Sciences. Vol. 69 (2003). P. 345–364.

- бюджетное планирование и формирование бюджета (например, налогово-бюджетное планирование, предсказуемость и стабильность доходов, простота налогов, строгость бюджетной системы);

- нагрузка на бюджет, создаваемая занятостью в государственном секторе (например, отношение фонда оплаты труда в центральном государственном аппарате к ВВП);

- исполнение бюджета (например, денежные потоки по бюджетополучателям, среднее отклонение от утвержденных цифр по бюджетополучателям);

- материальное стимулирование на государственной службе (например, компрессия заработной платы по вертикали и горизонтали);

- численность гражданских государственных служащих;

- межбюджетные отношения (например, предсказуемость и прозрачность трансфертов и частота изменения правил осуществления трансфертов);

- администрирование доходов (например, механизмы участия налогоплательщиков / третьих лиц в формулировании политики доходов), эффективность деятельности;

2) для отдельных категорий населения:

- предпринимателей (например, бюджетная неустойчивость, непредсказуемость политической стратегии, предсказуемая судебная власть, экономическая нейтральность налогообложения, индекс инвестирования денежных средств (contract-intensive money), издержки на открытие нового дела, количество отдельных процедурных действий, необходимых для открытия бизнеса);

- налогоплательщиков (например, справедливость, определенность, издержки, связанные с соблюдением налогового законодательства);

- тяжущихся в суде (например, количество отдельных процессуальных действий, которые необходимо совершить для взыскания просроченного долга или для выселения арендатора);

- граждан (например, уважение, которым пользуются в обществе госслужащие, восприятие обществом уровня коррупции в системе государственной службы, процент граждан, страшащихся роста преступности);

- получателей услуг (например, качество предоставления услуг, частота отключений электричества, а также такие показатели, как среднее время ожидания получения конкретных услуг и оценка качества полученных услуг).

К указанным показателям могут добавляться дополнительные критерии, например, такой, как измерение временных характеристик законодательного процесса.

Очевидно, что показатели второго поколения более объективны и в принципе могут дать реальную картину.

При разработке показателей «второй волны» необходимо в большей степени использовать подходы, разработанные в рамках программы SIGMA (программа по поддержке совершенствования государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы) Организации экономического сотрудничества и развития, а также Общую схему оценки (Common Assessment Framework). Обе системы представляют собой проверенные механизмы для измерения административного потенциала и полезны для отслеживания развития этого потенциала во времени. Эти показатели используются при оценке соответствия стандартам Европейского Союза положения в странах – кандидатах в члены ЕС. Ее плюс в том, что дается оценка прогресса по сравнению с первоначальным состоянием в следующих областях (на национальном уровне): государственная служба; управление разработкой и реализацией политики; управление государственными расходами; контроль за международными финансовыми операциями; внешний аудит; государственные закупки.

Серьезный недостаток использования критериев (показателей) второго поколения состоит в том, что дискуссии по их структуре и применению продолжаются, поэтому до сих пор не сформирован набор исходных ориентиров, в сравнении с которыми можно измерять эффективность государственного управления.

Вопрос согласования реформ приводит к проблематике правовой интеграции и формирования глобального правового пространства. Применительно к вопросам стандартов государственного управления речь идет **о глобальном административном пространстве.**

Юридическая мысль не едина в подходах к рассмотрению правового пространства. Когда речь идет о правовом пространстве конкретного государства, допустимо использование как термина «правовое пространство Российской Федерации», так и «государственно-правовое пространство Российской Федерации», «государственно-правовая территория Российской Федерации». Термин «правовое пространство» выступает как универсальная правовая категория, позволяющая анализировать вопросы соразмерности нормативных правовых актов,

договорных механизмов в федеративных отношениях, исследовать общее и особенное, пределы и объемы действия правовых актов.

Ю.А. Тихомиров, более десяти лет назад вводя инструментарий для обозначения границ действия разных правовых комплексов и предусматриваемых ими юридических режимов, предлагал использовать следующие понятия: «а) для правовых семей – «зоны правового влияния»; б) для правовых массивов в рамках межгосударственных отношений – «правовое пространство»; в) для правовых систем в рамках федерации – «государственно-правовая территория»<sup>6</sup>. С предложенной терминологией можно было бы в целом согласиться за единственным исключением: универсальным понятием при регулировании правовых комплексов является именно понятие «правовое пространство», а феномену регулирования правовых массивов в рамках межгосударственных отношений более подходят понятия международного права, если речь идет о взаимоотношениях различных государств между собой, либо права региональных организаций, если рассматривается, например, Содружество Независимых Государств в его современном состоянии.

Поэтому все рассуждения о «глобальном административном пространстве» возможны лишь с поправкой, что этот термин будет введен в оборот международного права в контексте общих принципов международного права. Этот феномен разрабатывается американскими административистами последнее десятилетие, уже имеет международное признание и вполне может быть воспринят отечественным правоведением, хотя более удачно может быть охарактеризован в термине «пространство общих принципов управления».

Нелишне помнить, что международное право представляет собой «систему договорных и обычных норм и принципов, регулирующих согласованную волю государств, обусловленную действием закономерностей общественного развития данной эпохи»<sup>7</sup>. Система международного права — комплексное явление, которое формируют основные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН и иных документах. Среди основных принципов международного права особое значение при изучении соотношения системы международного права и национальных правовых систем представляют принципы суверенного равенства государств, добросовестного

---

<sup>6</sup> Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Изд-во НОРМА, 1996. С. 7.

<sup>7</sup> Словарь международного права. 2-е изд. С. 170.

выполнения обязательств, разрешения споров мирными средствами. Далеко не все эти принципы приветствуются глобальными административистами.

Выработка глобальных (универсальных) международных стандартов в сфере государственного управления вполне возможна в рамках международного права, а Россия обладает всем необходимым правовым инструментарием для имплементации этих стандартов как в правовую систему страны, так и в управленческую практику. Единственно допустимый механизм формирования глобального административного пространства – выработка универсальных международно-правовых положений.

Отдельного внимания требует деятельность международных неправительственных организаций. Обращение к ним для выработки универсальных стандартов качества жизни, контроля обеспечения прав и свобод человека и гражданина, соблюдения демократических принципов в государственном управлении вполне возможно и должно быть поддержано. При одном важном условии: взаимодействие в рамках названных структур должно осуществляться на равноправной основе, с обсуждением глобальных проблем, а не использования механизмов международных и неправительственных организаций для давления в интересах отдельной группы стран.

Однако подобный подход опять-таки не устраивает глобальных административистов, которые утверждают, что вышеназванные «нормы-конгломераты» могут появляться за счет имплементации норм не только международного права во внутригосударственное, но и наоборот, посредством имплементации норм глобального административного управления в систему международного права<sup>8</sup>.

Итак, вопрос в том, кто будет вырабатывать эти нормы глобального административного управления, которые впоследствии будут имплементированы в международное право. Ведь если этим правом не будут наделены международные конференции по разработке международных документов, то со всей очевидностью можно легко предсказать, правовые нормы какой страны имеют в виду американские административисты, предполагая их имплементацию в международное право.

---

<sup>8</sup> European Journal of International Law. Vol. 17. 2006. № 1; Law and Contemporary Problems. School of Law. Duke University. Vol. 68: Summer–autumn. 2005. Цит. по: *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. С. 479.

Но управленческая жизнь богаче юридических формулировок. Вхождение России в мировое сообщество предполагает следование общему курсу тех новаций и изменений, которые составляют вектор развития современных демократических государств. В числе подобных новаций фигурирует и административная реформа, идущая на протяжении вот уже двадцати лет практически во всех странах мира. Любая реформа, стартовавшая на инациональной почве, требует тщательной адаптации к условиям России. Концепция и программа административной реформы в Российской Федерации должны поэтому строиться на двух равноценных основаниях: позитивном зарубежном опыте и отечественной специфике. Формулируя свой ответ на давление глобализационных процессов, вызовы рынка, утверждение принципов нового эффективного менеджмента, Россия должна руководствоваться как мировыми тенденциями, так и национальными традициями государственного управления, уровнем нынешнего политического, социально-экономического и нравственного развития.

Зарубежный опыт проведения административных реформ побуждает по-новому определить природу современного государства. Его называют стратегическим государством (которое ушло с нижних этажей управления), гибридным государством (из-за растущего взаимопроникновения общественного и частного секторов), эвалюативным (из-за увеличения числа структур, оценивающих эффективность функционирования государственных структур), государством-супермаркетом (поставщиком услуг, ключевыми словами для которого являются выживание, гибкость, экономичность и действенность).

Сильная государственная власть может обеспечить достойное место России в глобализированном мире. Глобализация – это реальность. И нужно не противостоять ей, а найти механизмы своего участия в глобализированном мире. Попытки приостановить процесс глобализации, который приобрел достаточно жесткую динамику, вряд ли могут быть успешными. Будущее России как государства, ее способность обеспечить достойный уровень жизни граждан зависят от того, насколько эффективно будут разрешены задачи существенного реформирования структуры экономики страны, способно ли Российское государство на осуществление технологического рывка.

# Global Administrative Law as a Challenge and a Threat to the International Law Order

*Igor N. Bartsits\**

The article is dealing with issues of correlation and interaction of administrative reforms in Russia, of its national legal system with international administrative standards. These issues acquire special importance in the context of growing integration and globalization tendency. The World's best administrative practices, with an eye to their application in Russia should necessarily be viewed in the general context of the situation that evolved as a result of historical development of our own Administrative system. The article endeavors to cast a critical look at internationally recognized state management effectiveness indicators. The flaws of the current evaluation methodology of public administration quality standards call for the need to create other such methodologies based on "second generation" indicators.

The issue of harmonizing the reforms leads on to the need of establishing legal integration and a global legal environment. When applied to standards of public administration it means global administrative environment. This phenomenon has seen successful development by American specialists in the field of public administration in last decade, has been internationally recognized, and could be quite easily adopted by our own legal science, even though it might be better defined as "the environment of common principles of management". In the author's opinion, however all discourse of "the global administrative environment" is only possible after this term has been introduced into the international public law circulation in the overall international legal principles context. The elaboration of global (universal) international standards in the public administration domain is quite possible in the framework of the international law, while Russia has all necessary legal instruments to implement those standards in both its legal system and administrative practice.

---

\* Igor N. Bartsits – Doctor of Law, Professor, Pro-rector for research of the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation.