Уважаемые коллеги!

Настоящий выпуск журнала «Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление» посвящен 10-летнему юбилею образования в Северо-Кавказской академии государственной службы (ныне — Южно-Российский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ) кафедры административного и служебного права.

2003 года приказом ректора Северо-Кавказской июля государственной службы в структуре Ростовского юридического института СКАГС была образована кафедра административного и служебного права. Создание кафедры было обусловлено спецификой вуза, основным направлением которого является подготовка высококвалифицированных кадров для государственной и муниципальной службы. Значительный личный вклад в создание кафедры внес доктор юридических наук, профессор Шапсугов Д.Ю., являвшийся с 1994 по 2010 годы директором РЮИ СКАГС. Благодаря его усилиям кафедра заняла достойное место среди других научных подразделений вуза. Кафедра административного и служебного права является уникальной в системе высшего образования, т.к. в ее наименовании впервые прозвучало «служебное право». Данный период совпал с активным развитием служебного права как подотрасли административного права, и с легкой руки Догадайло Юрия Романовича, который в этот период выпустил учебное пособие по служебному праву, а в скором времени и в составе авторского коллектива учебник по служебному праву, кафедра была названа «Административного и служебного права».

В 2003 году кафедру административного и служебного права возглавил доктор юридических наук, профессор Гензюк Эдуард Ефимович, который в этот период активно занимался вопросами административной деликтологии.

Немногочисленный на тот момент состав кафедры обеспечивал учебный процесс по восьми юридическим дисциплинам, установленным федеральным государственным стандартом, а также 15 спецкурсам, разработанным преподавателями кафедры.

С декабря 2004 года по сентябрь 2012 года кафедру возглавлял доктор юридических наук, профессор Акопов Леонид Владимирович. Данный период связан с активным развитием кафедры, формированием научных школ, высоким уровнем публикационной активности.

В настоящее время кафедру возглавляет доктор юридических наук, профессор Шмалий Оксана Васильевна. Сегодня кафедру административного и служебного права представляет профессорско-преподавательский состав на 100 % состоящий из высококвалифицированных специалистов, имеющих учёные степени, в том числе четыре доктора юридических наук. Высокий качественный потенциал преподавателей кафедры позволяет ей обеспечивать должный уровень научно-исследовательской работы и учебного процесса.

Основными научными направлениями кафедры являются исследования проблем административного, служебного права, финансового, налогового, информационного права. Научный потенциал кафедры позволил сформировать научную школу – «Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти в Российской Федерации», руководство которой осуществляет профессорский состав кафедры.

Тематика и направления научной школы кафедры носят характер теоретических и прикладных исследований по программам НИР.

Преподавателями кафедры разработаны авторские спецкурсы: «Административная юстиция», «Миграционное право», «Правовые основы реализации законодательства о государственной гражданской службе», «Служба в налоговых «Административные регламенты», «Административно-правовое органах», разграничение полномочий», «Административно-правовые режимы», «Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе».

Совместно с коллегами из Российской академии государственной службы при Президенте РФ кафедра подготовила и издала в 2005 году один из первых в стране учебников «Служебное право (государственная гражданская служба)», мгновенно разошедшийся пятитысячным тиражом и вновь переизданный в 2006 и 2007 годах. Профессор Акопов Л.В. (в соавторстве с профессором Смоленским М.Б.) подготовил и выпустил рекомендованный Министерством образования учебник «Административное

право» для обучающихся по специальности «Юриспруденция», изданный в г. Москва тиражом 2,5 тыс. экземпляров.

Кафедра ведёт подготовку аспирантов по специальности 12.00.14— административное право; финансовое право; информационное право, а в настоящее время, в связи с изменением номенклатуры специальностей— административное право; административный процесс. На базе кафедры образована магистратура по административному и финансовому праву.

За время работы кафедры под научным руководством профессоров кафедры были подготовлены 10 кандидатских диссертаций, которые успешно защитились в диссертационных советах российских вузов. В 2011 году кафедра выступила выпускающей по диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук.

К числу достижений кафедры можно отнести высокую публикационную активность профессорско-преподавательского состава. За десятилетний период работы были опубликованы 36 монографий, свыше 100 статей в журналах, рекомендованных ВАК: общий объем публикаций составил около 1000 п.л.

Нынешний рубежный этап в развитии кафедры является хорошим поводом для осмысления пройденного пути, определения задач на перспективу. Это возможность вспомнить годы зарождения и развития кафедры административного и служебного права, тех людей, которые прокладывали важную дорогу — подготовки высококвалифицированных кадров для государственной службы и муниципальной службы. Именно поэтому свое сотое заседание коллектив кафедры решил провести в формате «круглого стола», в рамках которого обсудить концептуальные проблемы административного, финансового права и государственно-служебных правоотношений.

В предлагаемый читателю выпуск журнала «Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление» вошли статьи профессорско-преподавательского состава кафедры административного и служебного права, демонстрирующие направления научных поисков работников кафедры. Надеемся, что данный выпуск будет интересен не только специалистам, но и всем интересующимся проблемами современного административного, финансового и служебного права.

Профессор Акопов Л.В. Профессор Гензюк Э.Е. Профессор Шмалий О.В.



КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

СВЕТСКОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК ОДНА ИЗ СОСТАВЛЯЮЩИХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

© 2013 г. В.Н. Линкин

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

В статье подвергается анализу реализация принципа светскости государства как необходимого условия для функционирования Российской Федерации. Автором предлагаются положения, которые способствуют реализации данного принципа в современных условиях.

Ключевые слова: светское государство, светскость государственной службы, законодательство в сфере свободы совести и вероисповедания, служебное положение.

The article analyses the implementation of the principle of secularism as a prerequisite for the functioning of the Russian Federation as a secular state. The author proposes the provisions that govern the implementation of this principle under current conditions.

Keywords: secular state, secular civil service, legislation on the freedom of conscience and religion, official rank.

Одним из важнейших и системообразующих принципов функционирования светского государства является светскость государственной службы. Именно светскость государственной службы является базовым принципом построения системы государственной службы.

Для рассмотрения сущности принципа светского государства, на наш взгляд, необходимо вычленить такое понятие, как «светскость государства», которое имеет небольшое, но важное отличие. Светскость – это характеристика непосредственно процесса отношений возникающих между государством и организациями, гражданами во время взаимодействия данных элементов между собой. Светскость государства это один из основополагающих принципов построения и функционирования современного правового государства в большинстве стран мира.

Светскость государства является важнейшей характеристикой современного демократического правового государства, которое признаёт, гарантирует и защищает права и свободы человека и гражданина.

- В конституционном праве светскость государства как конституционная характеристика, отражающая или закрепляющая определенную независимость и баланс интересов государства и религиозных объединений в соответствующих сферах их компетенции, на сегодняшний день исследована недостаточно.
- В комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией Л.Ш. Лозовского и Б.А. Райзберга дается следующее определение светскости государства: «Светское государство – конституционно-правовая характеристика государства, означающая отделение религиозных объединений от государства, разграничение сфер их деятельности» [1, с. 111].

Одним из ключевых условий светскости государства является равенство любых религиозных объединений перед законом. О.А. Шмакова дает следующее понятие: «Светское государство – это институционально-политическая форма осуществления властных отношений, основанная на установлении правового режима отделения государства от религиозных объединений, при сохранении принципа формального равенства последних перед законом и возможности реализации конфессиональных интересов населения» [2, с. 9].

Принцип светскости, прежде всего, лежит в основе построения и деятельности государственного аппарата. Важнейшей его составляющей является светскость органов государственной власти. Она предполагает наличие дополнительных требований к организации и функционированию государственных органов, особенностей профессиональной и внеслужебной деятельности должностных лиц.

Содержание светскости органов государственной власти включает такие элементы, как:

- 1) светскость формирования органов государственной власти;
- 2) светскость функционирования органов государственной власти;
- 3) светскость конституционно-правового статуса лиц, наделенных властными полномочиями;
 - 4) светскость этики должностных лиц;
 - 5) светскость государственной символики.

Верное, на наш взгляд, понятие дает И.В. Понкин, утверждающий, что светскость «характеристическим свойством, отражающим социальную и формальную независимость легитимности государства от религиозных или идеологических источников, недопустимость противопоставления абсолютному суверенитету государственного порядка никакого предшествующего или высшего порядка, отсутствие общеобязательной религии или идеологии, независимость государства и государственно-правовых отношений от санкционирования или давления религии или идеологии от подчинения государственной деятельности религиозным объединениям, деятельность которых направлена на распространение идеологии, от их вмешательства в совокупность урегулированных правом политических, публичновластных отношений устройство и деятельность органов государственной власти, иных государственных органов и учреждений, а также правовых и общественнополитических институтов» [3, с. 12]. Но все-таки данное понятие охватывает только сущность независимости государства от религиозных объединений, но при этом остается не упомянутой независимость религиозных объединений от государства. Тогда как одним из условий существования и деятельности светского государства является невмешательство государства в деятельность религиозных объединений.

Принцип светскости не всегда принимается во внимание депутатами. Законодательные (представительные) органы власти должны выступать выразителями воли и интересов людей разных верований и атеистов, проживающих на территории России или отдельно взятого региона. Как верно отмечает Г.Н. Комкова, «законы многонационального И многоконфессионального государства, общественные отношения в сфере свободы совести, должны быть весьма корректны по отношению к представителям любых религий» [4, с. 23].

На сегодняшний день данный принцип зачастую нарушается, и, что самое печальное, нарушается высшими должностными лицами Российской Федерации. Игнорируя принцип светскости Российского государства, многие государственные деятели высокого ранга демонстративно декларируют свою приверженность какойлибо конфессии. Как ни странно, тон в этом деле задает главный гарант соблюдения Конституции – Президент Российской Федерации. Разумеется, как гражданин он вправе исповедовать любую религию, но на посту главы светского государства ему следует воздерживаться от демонстрации своей религиозности путем публичных высказываний или участия в религиозных мероприятиях с последующим освещением в СМИ. Это противоречит ст. 4.4 Закона «О свободе совести...», согласно которой: «Должностные лица органов государственной власти, других государственных органов и органов местного самоуправления, а также военнослужащие не вправе использовать свое служебное положение для формирования того или иного отношения к религии» [5].

Зачастую Президент Российской Федерации выступает в роли непременного почетного гостя и участника практически всех крупных церковных мероприятий и в свою очередь приглашает патриарха РПЦ на наиболее значимые государственные мероприятия, присутствие представителей конфессий на ежегодном послании Президента Федеральному Собранию уже стало традицией. Подражая федеральной власти, аналогично поступают и руководители всех уровней так называемой «вертикали власти».

Систематически и повсеместно нарушается государственными служащими России и ст. 6.3 Закона «О свободе совести...», гласящая: «Создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях запрещается». Вопреки этой статье имеются действующие храмы с соответствующими церковными структурами во многих воинских частях (в том числе в Генеральном штабе Российской армии), государственных учреждениях (например, в Законодательном собрании Санкт-Петербурга), государственных вузах (в частности, в МГУ, СП6ГУ, РГПУ им. Герцена, СПб Горном институте и многих др.).

Не соблюдается государственными чиновниками и ст. 4.4 Закона «О свободе совести...», согласно которой: «Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями».

Такие обряды и церемонии стали чуть ли не обязательной частью многих акций государственной власти, в частности, сдачи в эксплуатацию государственных объектов (зданий, кораблей и т.п.).

Также множество вопросов и разногласий в обществе вызывает вопрос признания Рождества (религиозного праздника) общевыходным днем на территории Российской Федерации. Но при этом 24 декабря 2004 года Госдума приняла поправки в Трудовой кодекс Российской Федерации, изменяющие праздничный календарь России. С 2005 года 12 декабря более не является в России выходным днём, а День конституции 12 декабря причислен к памятным датам России. Отсюда следует вывод, что Конституция является менее значимым документом для депутатов Государственной Думы, чем религиозные тексты, что непосредственно несет в себе угрозу национальной целостности, путем неуважения и пренебрегания Конституцией.

Все это явно свидетельствует об использовании членами госаппарата своего служебного положения для формирования у россиян религиозности (с акцентом в основном на православие).

Также положения, регулирующие светскость государственной присутствуют в законе «О свободе совести и религиозных объединениях»:

- деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями. Должностные лица органов государственной власти, государственных органов И органов местного самоуправления, также военнослужащие не вправе использовать свое служебное положение для формирования того или иного отношения к религии (пункт 4 статья 4);
- устанавливает запрет на выполнение религиозными объединениями функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления, а также на участие религиозных объединений в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления (пункт 5 статья 4).

Исходя из вышеизложенных правовых норм, на наш взгляд, очень удачна формулировка И.В.Понкина: «Светскость государственной службы – характеристика государственной службы, отражающая или закрепляющая религиозную нейтральность и независимость государственной службы от религиозного санкционирования или давления, от подчинения религиозным объединениям и от их вмешательства» [6].

Основываясь на нормативно-правовых актах, регламентирующих светскость государственной службы, предложим следующие принципы светского характера государственной службы:

- недопустимость существования В системе государственной общеобязательной религии;
- запрет на установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от их убеждений или отношения к религии при поступлении и прохождении государственной службы;
- обеспечение поддержки конституционного соблюдение законодательства в сфере свободы совести и вероисповедания;
- запрет на использование своего служебного положения в интересах религиозных объединений и пропаганды отношения к ним;
- запрет на выполнение религиозными объединениями функций органов государственной власти, других государственных органов государственных учреждений и органов местного самоуправления, а также на участие религиозных объединений в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;
- недопустимость дискриминации и нарушения государственными служащими в их деятельности равноправия граждан в зависимости от их убеждений или отношения к религии;
- недопустимость сопровождения публичными религиозными обрядами и церемониями деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- запрет на открытое ношение знаков религиозной принадлежности государственными служащими за исключением нательных знаков религиозной принадлежности;
 - светскость профессиональной этики государственных служащих;
- недопустимость признания выходными днями религиозных праздников в органах государственной власти;
- отсутствие в государственных, муниципальных символах (герб, гимн, флаг) элементов религиозной тематики.

В последнее время во множестве СМИ (чуть ли ни в качестве пропаганды) освещается совершения религиозных ритуалов государственными служащими. 7 января 2013 Президент Российской Федерации Владимир Путин принял участие в Рождественской службе в Троице-Георгиевском женском монастыре в Сочи. Председатель Правительства России Дмитрий Медведев с супругой приехали в храм Христа Спасителя, где проходило ночное Рождественское богослужение. Службу возглавлял Патриарх Московский и всея Руси Кирилл [7]. Мероприятие с участием Президента, как и все предыдущие, активно показывалось почти во всех выпусках новостей, а ночное Рождественское богослужение в храме Христа Спасителя по сложившейся традиции показывается в прямом эфире федеральных телеканалов ВГТРК (Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания). Стоит заметить, что ВГТРК является Федеральным государственным унитарным предприятием, собственником которого является государство. В пункте 1 Устава государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» указывается, что «компания руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента и распоряжениями Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации», данное положении отражает, что Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» обязательны к соблюдению при деятельности унитарного предприятия. К сожалению, приходится констатировать, что в Федеральном законе №161 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не упоминается, что данное предприятие должно неукоснительно соблюдать И обеспечивать реализацию конституционного строя Российской Федерации, а не выступать пропагандическим учреждением, которое путем однобокого показа событий может разделять людей по национальному, расовому, идеологическому, религиозному признаку, что прямо указывается 282 статье Уголовного кодекса Российской Федерации.

взглядов.

Производной вышеобозначенной проблемы реализации принципа запрета на использование служебного положения государственных служащих в интересах религиозных объединений и пропаганды отношения к ним является принцип недопустимости сопровождения публичными религиозными обрядами и церемониями деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данный принцип прямо закреплен в ст. 4.4 Закона «О свободе совести...», согласно которой: «Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями».

Соприкосновение граждан с органами государственной власти происходит по почти всем вопросам жизнедеятельности, и зачастую граждане могут наблюдать картину приверженность государственных служащих какой-либо конфессии, путем присутствия на рабочем месте религиозных символов (за исключением нательных религиозных знаков), либо формы одежды, которую носят государственные служащие. А также, что немало важно, присутствие в государственных, муниципальных символах (герб, гимн, флаг) религиозных компонентов.

Рассмотрим следующие факты нарушения вышеизложенных положений законодательства:

Заместитель главы правительства Чечни Магомед Селимханов сотрудников органов государственной власти привести форму одежды в соответствие с нормами «служебной и вайнахской этики». Документ с реквизитами администрации главы и правительства Чечни датирован 25 января 2011 года и подписан руководителем администрации главы республики Магомедом Селимхановым. В нем указано, что под рабочей формой госслужащих-мужчин подразумевается костюмгалстук, а в пятницу – «традиционная мусульманская форма одежды»: «Рабочая форма сотрудниц – соответствующий головной убор, платье и юбки ниже колен, рукав – три четверти длины руки». Исполнение поручения Селимханова возложено на глав администраций районов и городов. В самом уведомлении напоминается, что требование к унификации одежды сотрудников органов госвласти было озвучено главой Чечни Рамзаном Кадыровым на совещании 16 декабря 2010 года [8]. В этой ситуации справедливым кажется вопрос: «А если государственный служащий не является приверженцем ислама, его в принудительном порядке обяжут одевать соответствующую одежду?» Описанный факт нарушает Конституцию Российской Федерации, статья 19 «Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» [9]. При этом стоит заметить, что принцип светского характера государства заключается не только в отделении религиозных организаций от государственной власти, но и в пропаганде идеалов светского государства среди населения для устранения националистических и ксенофобских настроений общества. А если власти целенаправленно, не обдумав, вводят какое-либо ограничение либо выпячивание определенной конфессии, то это может нести в себе угрозу разделения общества по религиозному признаку. И необязательно это должно проявляться в важных вопросах (введение в школах предметов религиозной направленности), но и в таких, на первый взгляд незначительных, как своеобразный религиозный «дресс-код».

Подводя итог всему вышеизложенному, с учетом последних процессов в обществе, мы определили рамки, за которые не имеют право выходить государственные органы при осуществлении своих полномочий:

- недопустимость существования в системе государственной службы общеобязательной религии;
- запрет на установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от их убеждений или отношения к религии при поступлении и прохождении государственной службы;

- обеспечение поддержки соблюдение конституционного строя законодательства в сфере свободы совести и вероисповедания;
- запрет на использование своего служебного положения в интересах религиозных объединений и пропаганды отношения к ним;
- запрет на выполнение религиозными объединениями функций органов государственной власти, других государственных органов государственных учреждений и органов местного самоуправления, а также на участие религиозных объединений в выборах в органы государственной власти и в орган местного самоуправления;
- недопустимость дискриминации и нарушения государственными служащими в их деятельности равноправия граждан в зависимости от их убеждений или отношения к религии;
- недопустимость сопровождения публичными религиозными обрядами и церемониями деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- запрет на открытое ношение знаков религиозной принадлежности государственными служащими за исключением нательных знаков религиозной принадлежности;
 - светскость профессиональной этики государственных служащих;
- недопустимость признания выходными днями религиозных праздников в органах государственной власти;
- отсутствие в государственных, муниципальных символах (герб, гимн, флаг) элементов религиозной тематики.

Соблюдая все вышеизложенные требования к деятельности государственных органов, мы смеем предположить, Российская Федерации сможет полностью реализовать принцип светскости государственной службы, который является одним из основных условий функционирования светского государства, которая, в свою очередь, является необходимым условием существования России в качестве федеративного государства.

Литература

- 1. Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания. М., 2003.
- 2. Шмакова О.А. Институты религиозной правовой политики в современном светском государстве. Автореферат дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
- 3. Понкин И.В. Понятийный аппрат в проблеме светского государства и образования // Власть. 2004. №4.
- 4. Комкова Г.Н. Реализация равенства прав и свобод человека независимо от отношения к религии в современной России // Правоведение. 2003. №1.
- Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ, 29.09.1997, № 39.
- 6. Понкин И.В. Современное светское государство: конституционно-правовое исследование. М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2005.
- 7. Путин принял участие в Рождественской службе в Троице-Георгиевском женском монастыре в Сочи // URL: http://www.itar-tass.com/c9/615847.html
- 8. Селимханов обязал госслужащих Чечни носить "мусульманскую одежду" // URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/181073/
- 9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета, № 7, 21.01.2009.

УДК 342.7

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

© 2013 г. А.В. Шелякин

Белгородский государственный национальный исследовательский университет 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University Belgorod State University 85, Pobedy str., Belgorod, 308015

В статье исследуется роль регионального уполномоченного по правам человека в механизме противодействия коррупции. Рассматривается антикоррупционная форма деятельности уполномоченного при рассмотрении письменных обращений граждан.

Ключевые слова: коррупция, уполномоченный по правам человека, обращения граждан.

The article studies the role of regional ombudsman in the mechanism of counter corruption; examines the ombudsman's actions within their work with written applications.

Keywords: corruption, ombudsman, citizens' applications.

Коррупция — это угроза для любого государства. Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ отметил, что коррупция уничтожает ресурс национального развития. Необходимое условие действенности борьбы с коррупцией — активное гражданское участие, эффективный общественный контроль [1].

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2] определено, что противодействие коррупции — это активная деятельность публичных органов власти и органов местного самоуправления, направленная на борьбу с противоправными коррупционными деяниями.

К сожалению, в число субъектов антикоррупционной деятельности уполномоченный по правам человека не включен. При этом, как следует из специализированного Федерального конституционного закона [3], данная должность введена, помимо прочего, для гарантирования соблюдения, уважения и защиты прав и свобод граждан со стороны государства в лице его публичных органов и должностных лиц во исполнение статей 2 и 18 Конституции России. Здесь следует согласиться с М.В. Мархгейм, что возведение Уполномоченного по правам человека в России на конституционный уровень выступает индикатором демократических ориентиров государственного строительства [4, с. 321], в том числе в деле преодоления коррупционных проявлений.

Региональный омбудсмен является вспомогательным звеном в системе правозащитных органов на уровне субъекта. Институт уполномоченного не отменяет и не подменяет компетенцию других органов, его предназначение заключается в противостоянии неправомерным действиям (бездействиям) государства в лице его органов управления, прежде всего органов исполнительной власти региона.

В региональных законодательных актах (Закон Белгородской области «Об Уполномоченном по правам человека...» [5], Закон Воронежской области «Об Уполномоченном по правам человека...» [6], Закон Липецкой области «Об Уполномоченном по правам человека...» [7] и др.) установлено, что данный правозащитный институт создается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, содействия их соблюдению и уважению

Рассматривая вопросы организации общественного контроля и противодействия коррупции с позиции регионального омбудсмена, можно отметить, уполномоченный по правам человека, выполняя посредническую миссию между государством и обществом, осуществляет контрольную функцию за деятельностью органов государственной и муниципальной власти в сфере соблюдения и защиты прав человека и тем самым способствует выявлению и предупреждению коррупционных проявлений. Уполномоченный по правам человека имеет реальные возможности противодействовать коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы, выявления коррупционных практик, формирования общественного сознания, основанного на нетерпимости к коррупции, придания огласке в средствах массовой информации выявленных фактов коррупции, направления заключений в органы государственной власти о необходимости восстановления нарушенных прав человека и т.д. [8].

Необходимость учреждения такого правозащитного органа как на федеральном, так и на региональном уровнях обусловлена расширением дискреционных полномочий должностных лиц в связи с усложнением функций государства, их наклонностью к совершению коррупционных деяний. Отсюда возникла необходимость дополнительной защиты прав граждан в сфере управления. Целевые ориентиры омбудсменства связаны с преодолением противоречий государства и гражданского общества, с легитимацией власти. Он призван способствовать решению проблем бюрократизации исполнительного аппарата, анонимности и безответственности государственной власти. Гармоничное вплетение в действующую систему контроля и надзора позволяет рассматриваемому органу дополнять механизм защиты прав человека, а также оказывать содействие компетентным органам в противодействии коррупции [9, с. 321-322].

Анализ законодательства показал, что принципы деятельности уполномоченного по правам человека и проводимой государством антикоррупционной политики имеют совпадения, что подчеркивает возможность и необходимость объединения усилий для достижения главных целей. В числе таких универсальных принципов признание, обеспечение и защита прав и свобод человека; законность; публичность и открытость; взаимодействие.

Признание, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина является основополагающим конституционным принципом. Государство в лице своих органов обязано соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Законность – универсальный правовой принцип, который содержит в себе требование неукоснительного соблюдения и исполнения законов всеми субъектами правовых отношений.

Принцип публичности и открытости занимает значимое место в работе органов государственной власти и местного самоуправления. Именно прозрачность, информационная открытость (публикация ежегодных и специальных докладов Уполномоченным) порождает доверие граждан к деятельности властных структур.

Принцип сотрудничества включает в себя активную, конструктивную деятельность публичных структур, направленную на защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе совместное применение действенных мер антикоррупционной направленности.

Анализируя роль Уполномоченного по правам человека в системе субъектов противодействия коррупции, следует согласиться с мнением Т.Д. Зражевской, что институт омбудсмена можно аргументировано считать антикоррупционным органом [10].

Во-первых, это результат развития гражданского общества. Как известно, традиционно правовая доктрина обособляла государство и гражданское общество. Для современного периода характерна трансформация связей между ними. Являясь посредником между государством и обществом, Уполномоченный, с одной стороны, как государственный орган — это носитель публичных интересов, а с другой стороны, защитник прав и интересов граждан, благодаря которому гуманизируется государство,

Во-вторых, уполномоченный по правам человека является носителем реальной информации о состоянии деятельности государственного аппарата. Омбудсмен получает информацию из первых уст: именно к нему идут пострадавшие граждане с жалобами на государственные и муниципальные органы, государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности. И если жалобы различных субъектов на одни и те же коррупциогенные факторы повторяются, то закон больших чисел доказывает уполномоченному их реальность.

В-третьих, противодействию коррупции помогает независимость (политическая и юридическая) публичного лица и всей данной государственной службы, которая может оценить деятельность органа исполнительной власти, местного самоуправления вне интересов системы. Самому государственному или муниципальному органу власти дать объективную оценку своих коррупционных действий гораздо сложнее, поскольку любая система, как известно, стремится к устойчивости и стабильности. Поэтому при получении информации о фактах коррупции система пытается ее скрыть или разрешить противоречие своими силами, что далеко не всегда получается эффективно.

В-четвертых, очень важно, что полномочия омбудсмена имеют не императивный, а рекомендательный характер. Он не опасен для коррупционера с точки зрения наказания, но может в процессе обсуждения помочь скорректировать действия, разрешить скандальную ситуацию либо сделать ее достоянием общественности и тем самым гарантировать улучшение качества публичной власти.

Институт Уполномоченного по правам человека является важным инструментом в механизме реализации права граждан на обращения и признается его основной и исчерпывающей функцией, а также существенной дополнительной гарантией реализации данного права.

Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. предусмотрено, что федеральный омбудсмен рассматривает жалобы на решения или действия публичных органов. При этом заявитель первоначально должен самостоятельно обжаловать эти решения или действия в судебном либо административном порядке.

В данном контексте отметим, что установление законодателем ограничительных условий обращения к данному правозащитнику помогает ему избежать огромного вала жалоб и тем самым заставляет заявителя самостоятельно пройти необходимые административные и судебные инстанции.

В отличие от этого, нормы регионального законодательства, как правило, не предусматривают в качестве обязательного критерия при обращении к омбудсмену предварительного обжалования в судебном либо административном порядке.

Так, в законодательных актах Белгородской, Курской [11], Свердловской [12] областей определено, что омбудсмен рассматривает письменные обращения согласно правилам Федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан [13].

Вместе с тем, в соответствующем законе Липецкой области в качестве обязательного условия при обращении к Уполномоченному предусмотрено первоначальное обжалование заявителем действия или решения принятого по его жалобе в административном порядке.

Считаем, что закрепление данного императивного условия для принятия жалобы к рассмотрению на законодательном уровне региона является своего рода ограничителем конституционного права граждан на обращение и противоречит Федеральному закону от 2 мая 2006 г. \mathbb{N}^{9} 59-Ф3 «О порядке рассмотрения обращений граждан». Кроме того, введение дополнительных ограничений для принятия обращений к рассмотрению Уполномоченным по правам человека создает предпосылки для коррупционных схем.

Как уже было отмечено выше, рассмотрение обращений, а также личный прием граждан региональные омбудсмены осуществляет в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 года.

Право граждан на обращение относится к конституционным правам. При этом в российской Конституции [14] закреплены лишь общие положения с указанием видов и

адресатов обращений. Отметим, что конституционным субъектом обращения определены российские граждане. Иностранные граждане и лица без гражданства введены в этот круг законодательно.

Федеральным законом от 2 мая 2006 г. установлен единый порядок рассмотрения обращений, которому следует и Уполномоченный по правам человека. Предусмотрены не только процессуальные атрибуты регистрации и прохождения обращения, но и принципы его рассмотрения. В числе последних - объективность, всесторонность и своевременность. Они в своей совокупности позволяют препятствовать коррупционным проявлениям.

Приняв жалобу к производству и проинформировав публичный орган или должностное лицо о начале контрольной процедуры, Уполномоченный направляет в их адрес запросы для получения соответствующих объяснений. Это отражено, например, в Законе Белгородской области. Императивность этого способствует получению объективной информации о наличии либо отсутствии нарушений, изложенных в жалобе, сопоставлению документов, представленных сторонами, предотвращению обвинений Уполномоченного в субъективизме и заинтересованности в результатах проверки.

Объяснения представителей публичных органов, признаваемые их правом, излагаются в письменной форме во избежание последующих недоразумений и опровержений. При условии, что их действия не будут препятствовать его служебной деятельности по государственной защите прав человека, они могут и отказаться от сотрудничества. Однако такой отказ не освобождает Уполномоченного по правам человека от полной проверки поступившей жалобы и содействия заявителю в восстановлении нарушенных прав.

Так, в случаях принятия решения о самостоятельной проверке жалобы Уполномоченный наделяется комплексом полномочий, позволяющих на основании его мандата выявлять любые нарушения прав человека [15, с. 85], а также взаимодействовать с публичными органами по поводу обращений граждан.

Процесс такого взаимодействия омбудсмена с публичными органами власти – это открытая, совместно организованная деятельность, преследующая своей целью защиту прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Механизм взаимодействия Уполномоченного с другими субъектами представляет собой правовое явление, в структуре которого можно выделить следующие элементы [18, с. 56]: 1) нормативное предписание, устанавливающее возможность взаимодействия; 2) юридический факт, который позволяет начать процесс взаимодействия; 3) правоотношение, в котором есть права и соответствующие им обязанности.

Для создания действенного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина публичные структуры должны помогать Уполномоченным и проявлять при инициативу для взаимодействия. Отсутствие взаимной открытости и конструктивности в работе делает взаимодействие несодержательным.

При проведении проверки по обращению публичные органы не должны создавать препятствия омбудсмену. Кроме того, Уполномоченный имеет право присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов и при необходимости высказывать свое профессиональное мнение, касающееся соблюдения прав человека.

В ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации [19] определено, что в целях защиты прав лиц, отбывающих наказание в учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и региональные уполномоченные по правам человека вправе без специального на то разрешения посещать данные учреждения.

На основании ст. 8 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [20] Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и региональные уполномоченные по правам человека имеют право без специального на то разрешения проверять условия содержания лиц, находящихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания, относящиеся к структуре соответствующего ведомства.

осуществлении своей деятельности Уполномоченный не должен вмешиваться и препятствовать работе посещаемых им учреждений и организаций независимо от организационно-правовой формы. В то же время он не лишен права знакомится с внутренним регламентом их работы, локальными нормативными актами, изучать актуальные проблемы, касающиеся соблюдения прав и свобод человека, получать объяснения от руководителей, учитывать полученную информацию в процессе своей практической деятельности.

В процессе деятельности Уполномоченного по правам человека сложилась заслуживающая внимания практика, позволяющая оценить глубокую правозащитную ориентированность данной структуры. Речь идет о том, что по принятым к рассмотрению жалобам, когда не удается сразу добиться положительного результата, работа ведется до тех пор, пока не будут восстановлены нарушенные права заявителей. Учитывая, что обжалование действий Уполномоченного по правам человека законодательно не предусмотрено, то оценка такого подхода к защите прав и свобод человека вписывается в достаточно известную формулу «не за страх, а за совесть» [21, с. 323].

В случае, когда жалоба, поступившая в адрес Уполномоченного, отвечает всем критериям установленным законом и является обоснованной, то омбудсмен приступает к возложенным на него обязанностям, готовит и направляет соответствующему органу или должностному лицу, нарушившему права человека, свое заключение.

Например, в законодательных актах Белгородской и Липецкой областей установлено, что в случае если публичные органы или должностные лица своими неправомерными действиями или решениями нарушают права граждан, то Уполномоченный в императивном порядке направляет им свое заключение с требованием принять должные меры, направленные на их восстановление. Публичные структуры обязаны рассмотреть заключение в месячный срок и уведомить омбудсмена о принятых мерах в письменной форме.

Заключение Уполномоченного – это служебный документ, который отражает компетентное мнение государственного правозащитника с учетом необходимых выдержек из правовых актов, направленное публичному органу или должностному лицу, в действиях (бездействии) или решениях которых усматривается нарушение прав граждан. Полагаем, что заключению свойствен и превентивный характер, поскольку помогает избежать систематического нарушения прав граждан и проявление коррупционных деяний в будущем со стороны властных субъектов.

В основу заключения омбудсмена ложатся его рекомендации, которые представляют собой профессиональное мнение, совет относительно действенных мер по защите и восстановлению прав.

В деятельности омбудсмена могут возникнуть ситуации, когда для реального осуществления мер по восстановлению прав и свобод человека недостаточно условий, указанных в заключении. В таких ситуациях Уполномоченный не лишен права внести предложения об изменении или отмене соответствующих решений или действий, принятых в административном порядке, ввиду которых нарушаются права человека.

Реакция Уполномоченного на решения или действия (бездействие) органа или должностного лица, сформулированная в заключении, отражает последовательный и императивный ход событий, вытекающий из результата проверки и рассмотрения фактов нарушения прав человека. К примеру, это может быть вынесенное омбудсменом предписание административным органам власти о необходимости приведения решения, нарушающее права человека, в соответствии с нормами российского законодательства и международного права.

Однако на практике могут возникнуть случаи, когда публичные органы отказываются следовать рекомендациям и наставлениям, содержащимся в заключение правозащитника. В подобных ситуациях омбудсмен не лишен возможности обратиться в вышестоящие административные и надзорные инстанции, а также в судебные органы для защиты и восстановления нарушенных прав человека.

Ещё одним «действенным» инструментом Уполномоченного по правам человека в борьбе с коррупцией являются его ежегодные и специальные доклады. В них, как правило, отражается информация о неправомерных действиях и решениях чиновников

всех уровней власти. В субъектах Российской Федерации ежегодные и специальные доклады уполномоченных по правам человека представляются губернатору, председателю законодательного собрания, руководителям федеральных органов власти в регионе. Затрагивая важнейшие сферы жизнедеятельности субъекта, они отражают и коррупциогенные факторы, приводящие к нарушению прав человека.

Таким образом, представляется целесообразным отнесение Уполномоченного по правам человека к субъектам по профилактике и противодействию коррупции. Однако для улучшения эффективности и результативности работы регионального омбудсмена данному направлению необходимо принятие на федеральном уровне законодательного акта, определяющего основные направления правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Литература и источники

- 1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12. 2012 // Российская газета. 13.12.2012. № 287 // URL: www.consultant.ru
- 2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228 // URL: www.consultant.ru
- 3. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.03.1997. N 9. ст. 1011 // URL: www.consultant.ru
- 4. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления // Монография. Ростов н/Д: Ростиздат, 2003.
- Закон Белгородской области от 10 марта 2009 г. № 262 «Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области» // Белгородские известия. 2009, 18 марта // URL: www.consultant.ru
 - 6. URL: http://ombudsman-vrn.ru
 - 7. URL: http://ombudsman-lipetsk.ru
- Шиндяпина Е.Д., Черепанова Е.В., Дымберова Э.Д., Белоусова О.В. Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 4.
- 9. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. // Монография. Ростов н/Д: Ростиздат,
- 10. Зражевская Т.Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции самоуправления // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. № 2.
 - 11. URL: http://ombudsman-kursk.ru
- 12. Закон Свердловской области от 14 июня 1996 г. № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области. 1997. № 1.
- 13. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 5 мая // URL: www.consultant.ru
- 14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ) // Российская газета. N 7. 2009. 21 янв.
- 15. Мархгейм М.В., Сергеев Е.А. Обращения граждан как фактор взаимодействия государственных органов: вопросы конституционно-правовой теории и практики в России // Монография. Ростов н/Д: Ростиздат, 2010.
 - 16. Советсткий энциклопедический словарь. М., 1980.
- 17. Психологический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Авт.-сост. В.Н. Копорулина, М.Н. Смирнов, Н.О. Гордеева. Ростов н/Д: Феникс, 2004.
- 18. Комкова Г.Н., Лукашова Н.Ф. Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами и

органами местного самоуправления // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. № 1.

- 19. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-Ф3 // Российская газета. 16.01.1997. № 9.
- 20. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. ст. 2759 // URL: www.consultant.ru
- 21. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления // Монография. Ростов н/Д: Ростиздат, 2003.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА. ПОНЯТИЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИХ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2013 г. Н.И. Побежимова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Bul.1, 82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571

В статье проводится анализ реализации концепции административной реформы в Российской Федерации и плана мероприятий по ее проведению.

Ключевые слова: административная реформа, модернизация, функции государственного управления, государственные и муниципальные услуги.

The article analyses the implementation of the concept of administrative reform in the Russian Federation aw well as the plan of its implementation.

Keywords: administrative reform, modernization, state control functions, public and municipal services.

В настоящее время такое понятие как «модернизация» стало употребительным, особенно когда речь идет о модернизации государства.

В работах многих ученых при характеристике модернизации вкладывается понятие модернизации государства, права, законодательства, касающихся укрепления государственности, демократизации, как общественной, так и государственной деятельности, реального улучшения качества государственной деятельности, обеспечения экономического развития, соблюдения публичной властью прав и свобод человека и гражданина, правовых интересов участников правоотношений.

Административная реформа и ее реализация в современных условиях активного развития рыночных отношений, происходящих в мире процессов глобализации и интеграции, имеет важное значение как для российского государства в целом, так и для каждого человека и гражданина нашей страны.

Административная реформа в России была призвана решить целый ряд проблем:

- по созданию новой системы государственного управления, соответствующей требованиям всего общества и обеспечивающей права и свободы человека и гражданина;

- по построению стабильной и эффективной системы государственного (публичного) управления, повышению управляемости во всех сферах деятельности государства (экономической, социально-культурной и административно-политической), придания ему демократических и правовых основ;
- по совершенствованию системы и структуры органов исполнительной власти, устранению и ликвидации избыточных, дублирующих функций исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях;
 - по устранению административных барьеров;
- по совершенствованию института государственной службы, являющейся составной частью общей административной реформы.

Одной из главных задач, сформулированных в Концепции административной реформы в Российской Федерации, была переориентация деятельности органов управления на результат, на обеспечение законности и открытости публичного управления, на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, на формирование действенной системы контроля и надзора за частнопредпринимательской деятельностью и деятельностью публичных служб.

К основным направлениям административной реформы, в рамках ее реализации в Российской Федерации в 2006-2010 г.г., одобренных распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р, были отнесены:

- управление по результатам;
- стандартизация и регламентация;
- предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров;
- предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме;
- оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
 - обеспечение административной реформы.

Концепция административной реформы в России и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации предусматривали необходимость разработки нормативно-правовой и методической базы для повышения эффективности государственного управления и качества публичных услуг и, в частности, создание организационных, нормативно-правовых и методических основ разработки, принятия и применения процедур управления по результатам, разработки стандартов государственных услуг и административных регламентов, модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти, а также разработки механизмов досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц на всех уровнях государственного управления [1].

Под государственным управлением в юридической литературе понимается «целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции (подчеркнуто нами - Н.П.) государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в социально-культурного, хозяйственного различных отраслях И сферах административно-политического строительства».

Ю.Н. Старилов, Главным его содержанием, как считает является «целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, т.е. обеспечения ее должного функционирования и возможного изменения» [2, с. 33].

Эффективность государственного управления, как полагает В.А. Юсупов, достигается путем формирования оптимальной структуры органов исполнительной власти, поиск которой ведется даже в самом ходе административной реформы,

форм наиболее правильного использования методов управления, аргументированного соотношения централизации и децентрализации функций управления, их оптимизации, достаточно четкого закрепления функций и компетенции органов государственного управления в праве [3, с. 174].

Повышение эффективности государственного управления кардинальное улучшение деятельности органов исполнительной власти с помощью внедрения в этих органах принципов и процедур управления по результатам, которые предусматривались Программой мероприятий при проведении административной реформы.

Дальнейшее развитие административной реформы в России связано с развитием демократизации государственного управления, более широким использованием технических и электронных средств передачи информации, а также с расширением услуг населению. Государственное управление как подзаконная, юридически властная, организующая деятельность органов исполнительной власти всем существом своим направлена на решение насущных задач общества. Поэтому осуществление и дальнейшее совершенствование услуг населению выступает важнейшей задачей административной реформы в нашей стране.

известная правоотношений, сегодня как «предоставление государственных и муниципальных услуг», применительно к деятельности органов исполнительной власти является по-своему уникальным правовым феноменом для России.

При характеристике общественных отношений, которые складываются, с одной стороны, между органами исполнительной власти И органами самоуправления и с заявителями, с другой стороны, в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг, урегулированные Федеральным законом №210-Ф3, следует, что они относятся к категории правовых отношений. При этом в юридической литературе при обсуждении этих отношений возникла полемика: являются ли эти отношения государственными (или точнее, административными) правовыми, либо гражданско-правовыми?

Так, представители гражданского права считают, что ≪В процессе следует достаточно нормотворчества и практической деятельности разграничивать действия органов исполнительной власти по выполнению ими возложенных на них функций государства и собственно правоотношения в сфере оказания услуг в пределах частноправовых отношений» [4, с. 45-46].

По нашему мнению, представляется необходимым проведение разграничения, с одной стороны, деятельности органов государственного управления при выполнении ими возложенных на них государством функций, а с другой – на предоставлении этими же органами государственных услуг. Однако из этого вовсе не следует вывода о том, что все правовые отношения, касающиеся оказания услуги, особенно если речь идет оказании государственных услуг, можно отнести к гражданско-правовым ინ отношениям.

ученый, П.И. Кононов, являющийся представителем административного права, в своей только что опубликованной монографии задает риторический вопрос: «А разве оказание государственных услуг, тем более возмездных, может быть признано государственным управлением?» [5, с. 6].

В процессе исследования правовых и организационных основ предоставления исполнительной власти И органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг были проанализированы и работы ведущих ученых Ю.А. Тихомирова и Ю.Н. Старилова, являющихся также, как и П.И. Кононов, разработчиками новых взглядов и идей относительно дальнейшего развития науки административного права и проблем государственного управления.

Модернизация современного государства во многом основывается на модернизации государственного управления, являющегося важнейшим институтом, необходимым элементом, атрибутом самого государства.

Рассмотрение модернизации современного государства с позиций различных подходов позволяет Старилову Ю.Н. обратить внимание на такие качества и характеристики государства, как социальное, правовое государство, которые имеют

непосредственное отношение к оказанию государственными органами и органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг как проявление вышеназванных характеристик государства [6, с. 316-321].

Мы полностью разделяем в этом вопросе его точку зрения и мнение Ю.А. Тихомирова, констатирующего, что в современных условиях «общество все более решительно требует от государства выполнения социально значимых функций для обеспечения публичных интересов» [7, с. 78].

Так вот, отвечая на заданный ранее П.И. Кононовым вопрос, скорее всего надо исходить из тех задач, которые в процессе построения в России правового и социального государства призваны решить граждане этого государства, общество и само государство с помощью государственных органов в процессе государственного (публичного) управления. Другой вопрос состоит в разграничении государственных услуг, в том числе и оказываемых государственными органами на возмездных условиях, от тех, как называют некоторые ученые, «сервисных услуг», оказываемых в частноправовых отношениях.

В то же время нельзя не возразить против обозначения тех общественных правовых отношений, которые возникают при предоставлении физическим и юридическим лицам государственных и муниципальных услуг, сервисными отношениями и соответствующих из этого выводов о сервисном государстве [8].

И, видимо, в целом, разделяя мнение Л.А. Душаковой по понятию государственных услуг, все же не во всем можно согласиться с ней, что реализация и развитие «клиентских», «сервисных» отношений между государством, в лице его официальных представителей, и гражданами и организациями представляют одну из современных тенденций и переходит к рассмотрению сервисных функций государства [9, c. 39-40].

все-таки следует исходить из По нашему мнению, постулата, «государственная услуга» и «сервисное обслуживание» не относятся к однозначным понятиям. Существует множество определений сервиса и сервисной деятельности.

В этом вопросе мы солидарны с позициями Ю.Н. Старилова, не без основания считающего, что в правовом государстве «сервисная составляющая», конечно, присутствует, но не она является главной, и Ю.А. Тихомирова, утверждающего, что государство не может замыкаться в себе и сводить свои функции к сервисному или арбитражному обслуживанию.

Если обратиться к опыту современной континентальной Европы, то в последние десятилетия (прежде всего во Франции) правовое регулирование функционирования рассматривается преимущественно как исполнительной власти юридический обеспечивающий инструментарий, четкую регламентацию деятельности «администрации» в ее взаимоотношениях с гражданами [10].

Что же касается современной зарубежной науки административного права, то она исследует в основном проблемы регламентации статуса и компетенции органов исполнительной власти, децентрализации государственного управления, делегирования полномочий, административной юстиции, развития муниципального управления, регламентации прав и обязанностей публичных служащих и правового регулирования управленческих процедур.

В России в 1993 г. принимается Конституция РФ, а затем в 1997 г. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Однако разработанный в этот же период времени законопроект «О федеральных органах исполнительной власти», который должен был четко определить всю деятельность органов исполнительной власти, закрепить концептуальные границы и объемы компетенции различных видов органов государственного управления, оформить их принципиальную систему, так и не был принят. В результате на настоящий момент в России имеется на федеральном уровне система органов исполнительной власти, из различных видов, которые одновременно осуществляют нормотворческие, и контрольные, и юрисдикционные полномочия и к тому же еще «оказывают» государственные и муниципальные услуги, в том числе возмездно, выдают различного рода «разрешения» или «запрещения» [11, с. 126-127].

В административно-правовой литературе нет единого мнения о том, что представляют собой услуги населению со стороны органов государственного управления. Так, А.Ф. Ноздрачев считает, что услуги являются определенными действиями, вытекающими из функций этих органов [12, с. 19]. В таком случае вопрос состоит в том, как же можно определить, исходя из данного высказывания, понятие «государственная услуга»: это функция органов государственного управления или же это действия, вытекающие из функций органов государственного управления?

Существует большое количество работ, посвященных исследованию как самого понятия государственного управления, его функций, так и функций органов государственного управления.

Ранее в науке административного права превалировали такие понятия, как «предметы ведения и полномочия, компетенция», в то же время в терминологии административной реформы одними из наиболее содержательных были предложены такие понятия, как «функции и полномочия», что, по мнению некоторых ученых, символизирует принципиальный переход от статусной модели к функциональной модели государственного управления.

Сущность компетенции органов государственного управления была предметом исследования большой плеяды известных ученых-административистов, к которым относятся И.Л. Бачило, Б.М. Лазарев, которые рассматривали компетенцию не просто как сумму элементов (предметов ведения и полномочий), но и как целостное образование, состоящее из полномочий по определенному кругу вопросов, а еще точнее, из полномочий по осуществлению конкретных функций.

В своей фундаментальной работе «Компетенция органов управления» Б.М. Лазарев обратил внимание на то, что компетенция выражает процесс разделения труда между органами государственного управления, обеспечивает известное обособление элементов системы, определяет рамки деятельности органов, за пределы которой отдельный орган не может выйти, не может вторгнуться в сферу деятельности другого органа, если иное не предусмотрено правовыми актами [13, с. 11-29].

В качестве основных компонентов в понятие «компетенция» в юридической литературе, как правило, включались задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органов исполнительной власти. В компетенции закрепляются и функции органов исполнительной власти.

Термин «функция» в переводе с латинского (functio) означает «исполнение», «осуществление» и определяется в нормативных словарях как обязанность, круг деятельности. Под функциями И.Л. Бачило понимает: основные направления деятельности по решению возложенных на орган задач, для осуществления которых органу государственного управления представляются властные полномочия [14].

Неоднократно в своих исследованиях к вопросам о понятии и определении компетенции, полномочий и функций органов исполнительной власти и классификации последних обращался Ю.А. Тихомиров [15]. В юридической науке признается, что содержание государственного управления включает два основных элемента: функции управления и полномочия по их осуществлению. Предпочтение чаще всего отдается функциям исполнительной власти, точнее говоря, «основным направлениям государственно-управленческой деятельности, содержанием которой практическая реализация этой ветви государственной власти» [16, с. 68].

Современное восприятие функций органов государственного управления в условиях проводимой в России административной реформы определяет возможности и обязанность органов исполнительной власти действовать определенным образом в целях достижения предусмотренных результатов. Причем, подчеркивается, что в самом процессе государственного управления отдельные функции утрачивают свою актуальность и в таком случае возникает потребность закрепления в компетенции органа государственного управления новых функций, объективно необходимых в данной управленческой ситуации [17 с. 178].

В то же время, несмотря на имевшиеся в свое время работы, раскрывающие содержание функции управления в современных условиях, эта научная проблема нуждается в теоретическом осмыслении.

Это в какой-то степени связано и с содержащимся в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. того определения, которое было дано в отношении функции по оказанию государственных услуг. Из формулировки данного указа следует, что под функцией по оказанию государственных услуг понимается предоставление этих же услуг, под которыми подразумеваются как группы полномочий (к примеру, управление находящимися в федеральной собственности акциями), так и отдельные полномочия (осуществление полномочий собственника) и к тому же формы реализации полномочий (как, например, издание индивидуальных правовых актов) [18, с. 3-13]. Таким образом, предоставление государственных услуг по указу Президента является одной из функций органов исполнительной власти, а сама государственная услуга – это функция?

Предложенная в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. классификация функций, как отмечается в литературе, имела своей целью скорее всего закрепление видового отличия федеральных органов исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства), а не выделение функций органов исполнительной власти. Поэтому, как считают некоторые ученые, термин «функции» в данном случае имел скорее всего техническое применение, которое, к сожалению, предопределили очень вольное его использование в положениях о федеральных органах исполнительной власти [19, с. 23-25].

Исследование юридической литературы И действующего России законодательства приводит к размышлению о соотношении таких понятий, как, с одной стороны, функции по предоставлению государственных услуг, а с другой – государственных функций в целом. В связи с этим некоторые представители практики упрекают ученых за непоследовательность позиции, которая заключается в том, что под функциями государства они предлагают понимать государственную услугу, а под социальной услугой – социальную помощь, что, по их мнению, нуждается в корректировке. Поднимается также вопрос о содержании функций органов исполнительной власти в разных сферах государственной жизни и об уточнении в научном плане правовых оснований, принципов, видов и форм взаимоотношений органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях в процессе выполнения возложенных на них функций совместно с саморегулируемыми организациями и другими партнерами.

Исполнительная власть посредством органов исполнительной обеспечивает практическую реализацию функций государства. Под функциями исполнительной власти понимаются, как правило, основные виды управленческой деятельности, в рамках которых реализуются ее государственно-властные формы и В деятельности методы. результате управленческого, организующего, исполнительного, контрольного и распорядительного характера решаются и реализуются государственные задачи и функции.

Литература и источники

- 1. Концепция административной реформы, одобренная распоряжением Правительства от 25 октября 2005г. / СЗ РФ. 2005. №46. Ст.4720.
- 2. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 4-е изд. М.Норма, 2009.
 - 3. Юсупов В.А.Философия административного права. Вогоград, 2009.
- 4. Жукова Т.В. К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста / Публичные услуги: правовое регулирование (Российский и зарубежный опыт). Сборник под общей редакцией Е.В.Гриценко, Н.А.Шевелевой. М.: Вальтер Клувер, 2007.
- 5. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М.: Изд. «Юрлитинформ», 2013.
- 6. Старилов Ю.Н. Однозначное указание последовало в эпоху модернизации: логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России. Административное судопроизводство в Российской Федерации. Развитие и

формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Изд. Воронежского госуниверситета, 2013.

- 7. Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна. М., 2011.
- 8. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / Сборник (под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Изд. Волтер Клувер, 2006.
- 9. Душакова Л.А. Понятие государственных услуг: анализ современных подходов. AppIied and FundamentaI Studies. 2012. St. Iouis Missouri. USA; Предоставление государственных услуг в контексте представлений о сервисной функции государства. Ученые записки. Том 40. Ростов на дону. 2013.
- 10. Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1969; Жданов А.А. Административное право буржуазных государств. М., 1979; Драго Р. Административная наука. М., 1982; Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988; Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994; Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. М., 1996; Административное право зарубежных стран // Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003 и др.
- 11. Кирин А.В. Актуальные проблемы теории и практики регулирования сферы государственных и муниципальных услуг / Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. №2 (23).
- Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант //Законодательство и экономика. 2005. №8.
 - 13. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
 - 14. Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976.
- 15. Тихомиров Ю.А. Исполнительная власть: ее сила и слабость / Формирование политической системы России. 1996. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968.
 - 16. Козлов Ю.М. Административное право. М.: Юристъ. 2007.
 - 17. Юсупов В.А. Философия административного права. Волгоград, 2009.
- 18. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. №11.
- 19. Клейн Р.Ф. Оказание государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Журнал Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. №1 (22).

УДК 35.08

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. Е.Г. Крылова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Bul.1, 82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571

В статье анализируются пути повышения качества и уровня профессионализма государственных служащих, основываясь на опыте Республики Корея, социологических, психологических исследованиях и законодательстве Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, профессионализм, кадровая работа, Конституция, Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013г.)».

The author analyses the ways of further professional development of civil servants and bases her position on the practices implemented in Republic of Korea as well as sociological, psychological researches and the laws of the Russian Federation.

Keywords: civil service, civil servant, professionalism, personnel work, Constitution, federal program 'The Reforming and Development of the System of State Service of the Russian Federation (2009 - 2013)'.

Институт государственной службы в России развивается на основе масштабных мероприятий, проводимых в рамках административной реформы [1] и реформы государственной службы [2]. В 2010 году истек срок реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р [3]. За эти годы сформирована нормативная и методическая база повышения качества и предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций), а управления созданы механизмы и стимулирования административной реформы. Однако задача повышения качества, предоставляемых услуг населению, не утратила своей актуальности и сегодня. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных муниципальных услуг предусматривает решение этой задачи.

Одной из задач Концепции, которая взаимосвязана с мероприятиями федеральной программы реформирования системы государственной службы, является повышение профессионализма и компетентности государственных служащих, задействованных в предоставлении государственных услуг. Поэтому вопрос профессионализма как ведущее и основное начало при организации и функционировании государственной службы стоит довольно остро. «Профессионализм как принцип подбора, расстановки и перемещения кадров одинаково важен для органов, осуществляющих каждую из трех конституционно закрепленных ветвей государственной власти» [4, с. 224].

Анализ положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» показывает, что механизм реализации норм закона в статье 44 «Кадровая работа» неэффективен. Кроме того, сам термин «кадровая работа» по своему содержанию не отражает многообразие и сложность, а самое

важное – требуемое качество работы с персоналом в системе государственного управления. Кадровая работа является всего лишь незначительной частью нового вида профессиональной деятельности – управлением персоналом. Поэтому особое значение имеет профессиональная подготовка государственных служащих.

Поддержание высокого уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей государственными служащими, входит в число основополагающих требований, закрепленных федеральным законодательством. Однако данный принцип в значительной степени связан с самостоятельным решением государственного служащего, который, в свою очередь, должен стремиться к повышению профессионального уровня.

Предполагается, что обучение государственных гражданских служащих должно осуществляться непрерывно, в течение всего периода нахождения на государственной профессионального службе, виде получения образования (впервые) подготовка дополнительного профессионального образования. Логично, что высококвалифицированных кадров для государственной и муниципальной службы должна осуществляться на основе специального федерального закона, который пока не принят в Российской Федерации.

Интересен опыт Республики Корея по вопросам кадровой работы на государственной службе, который можно применить и для России.

В систему управления государственной службой Республики Корея, отвечающей за разработку и реализацию кадровой политики в государственном секторе, входят:

- Комиссия по гражданским делам (существует при Президенте Республики Корея). Основными функциями Комиссии являются разработка кадровой политики, решение вопроса о продвижение по службе государственных служащих самого высокого ранга; инспектирование работы кадровых служб всех министерств и ведомств;
- Министерство правительственной администрации и внутренних дел, в рамках которого создан Институт подготовки главенствующих должностных лиц. Институт, выпускающий государственных служащих, проводит курсы общей и специальной подготовки, организует форумы общенациональной значимости. Кроме того, развивает международное сотрудничество в рамках программ подготовки государственных служащих старшего звена;
 - Кадровые службы министерств и ведомств.

Государственная служба в Республики Корея подразделяется на две категории: национальную и местную. Система организации государственной службы на местах, в основном, соответствует структуре, действующей на национальном уровне. С целью создания необходимых условий и повышения заинтересованности государственного служащего в надлежащем выполнении своих служебных обязанностей разработана и применяется комплексная система мер, включающая политическую нейтральность, систему моральных и материальных поощрений, охрану статуса, профессиональную подготовку, охрану здоровья и безопасности, а также дисциплинарные взыскания. Госслужащие от 5 ранга и ниже обязаны регулярно проходить переподготовку в рамках программ повышения общей и профессиональной квалификации. Результаты обучения учитываются при продвижении по службе.

Процедуры поступления на государственную службу различаются в зависимости от ступени, группы или характера должности. Допуск к государственным должностям предполагает определенную квалификацию (обязательным является наличие высшего образования).

При поступлении на государственную службу проводится открытый конкурс. Прием на службу осуществляется путем проведения квалификационного экзамена или тестирования (проводится один раз в год по всей стране в учебных центрах) и проверку благонадежности. Основными формами проведения экзаменов являются письменные или устные тесты (в несколько туров); экзамены предполагают дифференцированный подход в зависимости от того, на какую должность претендует кандидат.

Кандидаты, претендующие на должности 5 класса, сдают экзамен, состоящий из 3 туров: 1) письменный экзамен (знание Конституции, английский язык, история Кореи, административное право, государственное управление), 2) устный экзамен (административное право, государственное управление, а также экономика либо политология (на выбор)), 3) собеседование.

Кандидаты, претендующие на должности 7 класса, сдают письменный экзамен (корейский язык, английский язык, история Кореи), знание Конституции, административное право, государственное управление (один по выбору) и проходят собеседование.

Кандидаты, претендующие на должности государственной службы 9 (начального) класса, сдают письменный экзамен (корейский язык, английский язык, история Кореи, социология, государственное управление) и проходят собеседование.

1-й тур экзамена проходит в течение одного дня и включает вопросы по всем предметам. Дата проведения экзамена для поступления на государственную службу объявляется заранее. На следующий день после экзамена на официальном Интернетпредставительстве Бюро по управлению персоналом государственных служащих размещает вопросы, которые были предложены кандидатам.

В случае успешного прохождения отбора, кандидаты на государственную службу проходят стажировку, продолжительность которой зависит от замещаемой должности. Таким образом, на государственную службу поступают уже подготовленные грамотные специалисты.

В рамках Программы ежегодного роста профессионализма и квалификации каждый министр своего ведомства устанавливает уровень надбавки к заработной плате в зависимости от эффективности деятельности каждого государственного служащего. Это является хорошей мотивацией к профессиональному росту государственного служащего.

Заслуживает внимания существующая в Республике Корея жесткая система конкурсного и экзаменационного отбора претендентов на занятие государственных должностей и продвижения по службе. Система управления кадровой политикой государственной службы, в которой особое место занимает Институт подготовки главенствующих должностных лиц, направлена на повышение профессионализма всей государственной службы в целом.

В России обучение государственных служащих сталкивается с рядом трудностей, которые зависят как от личностного восприятия ими обучения, так и от самого процесса обучения.

До сих пор в системе высшей школы доминирует образование поддерживающего типа, ориентированное на подготовку специалистов к действиям в конкретных, часто встречающихся ситуациях, носящее прагматический характер. Это, так называемое, поддерживающее, информативное образование, которое характеризуется ориентацией на передачу знаний в готовом виде и привитием технократической культуры мышления, искусственной разобщенностью духовности и профессионализма. Также современное образование придерживается строгой дисциплинарной структуры как обучающихся, так и преподавательского персонала.

Новое время требует перехода к альтернативному инновационному, развивающему, профессионально-личностно-ориентированному образованию. Основными параметрами образования такого типа выступают:

- междисциплинарная организация содержания образования;
- формирование у специалистов-выпускников культуры системного мышления;
- возрастание духовности и гражданских качеств в структуре личностных характеристик специалиста;
 - инновационный характер содержания и методов обучения;
- способность выпускников создавать принципиально новые технологии, а не только усваивать их в процессе обучения [5, с. 6].

Главным мотивом деятельности государственного (муниципального) служащего должен быть мотив защиты интересов государства, общества и отдельных граждан, обеспечение стабильности общественной системы и безопасности общества и его граждан, стимулов к развитию страны и ее благополучию. Естественно, конкретизация выполнения этой смысловой задачи во многом зависит от состояния управленческой

системы и ее отдельных составляющих, отраслевой специфики государственного органа и должностного статуса государственного служащего.

Происходящая в настоящее время реформа управленческой системы и, в частности, государственной службы, ставит перед государственными служащими новые задачи и предъявляет новые требования к их деятельности и личностному росту.

В этих условиях возрастает потребность общества в подготовленных, высококвалифицированных кадрах, специалистов нового поколения, способных решать инновационные задачи в сложных и противоречивых условиях. Для этого необходим широкий спектр знаний, профессиональных умений и навыков, психологическая готовность к работе в современных условиях и мотивация их достижений.

Учебный процесс государственного служащего не должен сводиться к трансляции и усвоению учебной информации, а должен представлять подготовку специалиста-профессионала, что может быть обеспечено при условии успешного решения как минимум трех взаимосвязанных между собой задач. Первая задача связана с накоплением знаний и опыта, а также правильное воспроизводство информации. Вторая – умение решать конкретные профессиональные задачи с опорой на усвоенную информацию. И третья - личностное развитие государственного служащего.

Решение данных задач имеет как внутрипредметную значимость (освоение основ и современного состояния науки, ее методов и формирования, готовность применить их на практике), так межпредметную (из пройденной дисциплины отбирается необходимое для освоения нового, формируются проблемы, решение которых требует комплексного междисциплинарного подхода), и дидактическую (обеспечение преемственности, снятие повторов, интенсификацию учебного процесса). Успешное профессиональное обучение государственных и муниципальных служащих должно строится на:

- единстве обучения и практики, реализуемые через программно-целевую
- дифференцированном подходе к обучению, опирающемуся на множественные критерии;
 - единстве содержания, форм и методов обучения;
- обучении ориентированном, не только на общие и специальные знания, но и на умении использовать их на государственной службе;
- работе по повышению самооценки, мотивации к учению и готовности к профессиональной деятельности;
- самообразованию, готовности К постоянному совершенствованию профессионального мастерства;
- оптимизации способов учебной деятельности через сбалансирование форм групповой и индивидуальной работы;
- формировании индивидуальной культуры организации и профессиональной деятельности;
- обеспечении гибкого учебного процесса в соответствии с формой обучения, сроком, целью, составом и свойствами обучаемых, особенностями преподавателей, наличными средствами обучения, ситуацией [6].

Эти основополагающие принципы должны стать основой эффективной модели обучения, повышения качества подготовки государственных и муниципальных служащих.

Эффективность и качество обучения государственных и муниципальных служащих предполагает увеличение знаний и рост профессионального самосознания, освоение научных основ профессиональной деятельности, готовность и умение госслужащих решать профессиональные задачи с привлечением современных методов и технологий, а также повышение уровня психологической готовности к профессиональной деятельности, изменение ценностных ориентаций в сторону приоритета прав и свобод граждан, интересов государства и общества.

Уровень профессионализма государственных служащих в определенной мере влияет и на престиж института государственной службы в целом.

Грамотный руководитель в число первоочередных мер всегда ставит задачи подбора кадров по соответствующим критериям и стимулирования работников к профессиональному росту.

Учитывая, что профессионализм формируется в процессе деятельности государственного служащего, важно исследовать его динамику, выявить этапы и уровни развития профессионализма.

Одной из детерминант становления и развития профессионализма является востребованность профессионалов различными сферами общества. Не менее важна ценность и значимость в обществе самой сферы, в которой работает государственный (муниципальный) служащий, ее престиж стимулирует развитие его профессионального мастерства. Снижение престижа профессии, напротив, снижает мотивацию к успеху и профессионализму государственных и муниципальных служащих.

Наличие соответствующих правовых норм, на базе которых формируются требования к государственному служащему, их коррекция с учетом социальных изменений, а также динамики функций и полномочий самого государственного органа также существенно влияют на уровень его профессионализма.

Личность государственного служащего характеризуется соответствующим уровнем профессиональных знаний, умений и навыков, а также его индивидуальнопсихологическими свойствами (соотношения интеллектуальной, эмоциональной и волевой сфер).

Государственный (муниципальный) служащий специфические имеет особенности, которые существенно влияют на его профессионализм. Во-первых, госслужащий рассматривается как активный носитель профессиональной деятельности в управлении процессами и руководстве людьми. Из этого складывается психологическое содержание профессиональной деятельности государственного (муниципального) служащего. Во-вторых, его профессиональная деятельность в системе государственной и муниципальной службы строится на осознании своих потребностей, целей как социально значимых и соотнесении их с условиями самой среды. При этом государственный служащий признает необходимость проявления активности в изменении условий среды как одной из целевых установок деятельности. В-третьих, деятельность госслужащего включает направленность на преобразование самого себя, саморазвитие в соответствии с образцом, моделью успешного специалиста в системе государственной или муниципальной служб. В-четвертых, государственному (муниципальному) служащему к установлению социального взаимодействия между участниками управленческой деятельности необходимы определенные коммуникативные средства, такие как: речевая культура (четкость, ясность, грамотность языка), способность к распределению функций и обязанностей, установлению целесообразных отношений между субъектами управления; умение при необходимости делегировать полномочия; способность к разумному контролю за действиями других в ходе выполнения полученных заданий, а также на владение навыками делового общения (умения выслушивать, понимать, убеждать, доказывать, разъяснять, отдавать приказы и распоряжения).

На сегодняшний день на государственной службе характерна значительная доля административно-командного стиля делового общения (42,5%) над либеральным (39,5%). Проявляется также тенденция обратной зависимости между развитием системно-аналитического мышления и организаторскими способностями. Чем выше уровень системно-аналитического мышления, тем ниже организаторские способности и наоборот.

Особую тревогу вызывает речевая культура государственных служащих. Умением четко, ясно, грамотно излагать свои мысли обладает чуть более половины специалистов госслужбы (57,8%). Притом что государственные служащие в большинстве случаев отличаются высоким уровнем образования. Так, среди лиц, занимающие высшие и главные должности категории «руководители», два и более высших образования имеют более четверти служащих (25,9%), что почти в 2 раза больше, чем по этой категории в целом, кандидатов наук – более чем в 4 раза, докторов наук - почти в 8 раз. По уровню образования государственные служащие категории «руководители» высшей группы превосходят политическую элиту по

позициям «кандидаты наук» – в 3,5 раза (14,8 и 4,2%), «доктора наук» – в 3 раза (3,0 и 1,0%) [7, с. 258-259].

Умение распределять функции и делегировать полномочия имеет явно выраженную половую дифференциацию. Менее способными оказываются в этом отношении руководители-женщины (27,2% от общего числа женщин), для сравнения отметим, что из 100 мужчин 62 успешно справляются с такими задачами.

Способность к контролю за ходом и результатами деятельности также не может охарактеризована как достаточно развитая у руководителей системы государственной службы. Как правило, итоговый контроль преобладает над текущим, что приводит к не вполне удовлетворительным результатам деятельности.

Существует зависимость коммуникативных, эмоционально-чувственных и когнитивных характеристик государственного служащего. Высокий коммуникативных умений свойственен специалистам с повышенной эмоциональностью и невысоким интеллектом. Государственные служащие с невысокой общительностью имеют низкий уровень эмоциональности и более высокий интеллект.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования. Эти требования связаны, прежде всего, с поступлением на государственную службу. Дополнительное профессиональное образование относится к числу оснований при прохождении государственной службы. В Указе Президента Российской Федерации № 1474 от 28 2006 дополнительном профессиональном года «Ο образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» [8] определяется порядок профессиональной подготовки государственных гражданских служащих через 1) профессиональную переподготовку, 2) повышение квалификации и 3) стажировку. Особо подчеркивается именно необходимость в прохождении профессионального обучения «... гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы категории «руководители», «помощники (советники)» или «специалисты», относящиеся к высшей и главной группам должностей, а также должности гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты», относящиеся к главной группе должностей...» [9].

направления Основаниями для служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются: назначение государственного служащего на иную должность в порядке должностного роста на конкурсной основе либо включение государственного служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или в результате его аттестации. В результате профессиональной переподготовки гражданскому служащему может быть присвоена дополнительная Таким образом, профессиональная переподготовка квалификация. возможностью государственного служащего продвинуться по служебной лестнице.

Сейчас дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих осуществляется многими образовательными учреждениями Российской Федерации. Однако, несмотря на введение конкурсных процедур размещения государственного и муниципального заказа, практика показывает, что приоритет в этой области остается за теми учреждениями, которые на протяжении длительного периода занимаются этим направлением. К их числу относится Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российская правовая академия Минюста РФ, Финансовый университет при Правительстве РФ, Российская таможенная академия, Академия бюджета и казначейства Минфина РФ и т.д. С нашей точки зрения, это правильно, так как накоплен большой опыт работы по обучению государственных и муниципальных служащих, которые, как правило, уже имеют первое высшее образование и стаж работы на государственной или муниципальной службе. Однако единый учебный центр для государственных и муниципальных служащих, по аналогии с Институтом подготовки главенствующих должностных лиц в Республики Корея, имел бы больше возможностей по квалифицированному обучению лиц для государственной службы и повысил бы ответственность за уровень подготовки государственных служащих.

Основу государственной службы должны составлять специалисты, способные в изменившихся условиях реализовать на практике новые технологии государственного управления. Смена поколений на государственной службе должна происходить более рационально и интенсивно, чтобы не допускался качественный разрыв между накопленным годами опытом в сфере государственного управления и теми инновациями, которые привносят в систему государственной службы молодые управленцы, не обремененные негативным опытом прошлого. Важно использовать достоинства и способности служащих всех формаций и поколений.

СВЯЗИ важным является формирование кадрового этой государственной службы, применение единообразных подходов к прохождению государственной службы в различных органах исполнительной, законодательной и судебной власти, создание предпосылок для устойчивого планирования карьерного роста специалистов нового поколения, системного обновления и ротации кадров [10].

В настоящее время система профессиональной подготовки и дополнительного строилась профессионального образования, которая бы С учетом профессионального развития, должностных обязанностей, организации должностного свойств индивидуально-психологических государственных недостаточно развита. Государственные стандарты по образовательным программам во многом не учитывают требований, предъявляемых законодательством о государственной службе. В требованиях к должностным обязанностям государственных служащих не учитывается новая система профессионального обучения. Все еще крайне мало программ инновационного, развивающего образования.

Современная система государственного заказа для дополнительного профессионального образования не отражает новых условий функционирования государственной службы, государственными органами формально ведется работа по организации конкурсного отбора образовательных учреждений для ведения образовательных программ для государственных служащих. Государственные органы не принимают активного участия в выработке содержания и контроле качества исполнения образовательных программ с целью выработки компетенций, необходимых для государственных служащих, имеются направления повышения квалификации, которые не охвачены образовательными программами.

Целью профессиональной переподготовки государственных (муниципальных) служащих является получение ими специальных знаний и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Также профессиональная переподготовка осуществляется для расширения квалификации государственных служащих в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведения новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов.

Данные цели могут достигаться только в условиях непрерывности и системности образования государственных (муниципальных) служащих.

В этой связи важным представляется разработка на основе программ профессионального развития государственных служащих и внедрение в практику новых образовательных технологий в области государственного управления и юриспруденции. Необходима разработка эффективных механизмов формирования государственного заказа в области образования и развитие действенной системы гарантирующей непрерывность профессионального образования, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Все эти задачи можно решить только при сосредоточении их в едином органе, который будет профессиональной подготовки заниматься вопросами государственных муниципальных служащих.

Хотелось бы напомнить, что эффективная государственная служба невозможна без ясной стратегии социально-экономического, политико-правового и духовного развития страны, ее приоритетов, рациональных механизмов решения стоящих перед обществом задач.

Литература и примечания

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и План мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

- 2. Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
- 3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2011 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
 - 4. Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996.
- 5. Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности / под общ. ред. Е.А. Яблоковой. М.: Изд-во РАГС, 2004.
- 6. Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности / под общ. ред. Е.А.Яблоковой. М.: Изд-во РАГС, 2004.
 - 7. Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы. М. 2008.
 - 8. СЗ РФ 2007. № 1. Ст. 203.
- 9. Указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474, Положение «О порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации // СЗ РФ 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 203.
- 10. Крылова Е.Г. Формирование государственной службы Российской Федерации: теория, практика, проблемы институционализации: Монография. М., 2008.

УДК 342.9

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

© 2013 г. О.В. Шмалий

Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

В статье рассматриваются актуальные вопросы становления административного судопроизводства. Исследуются современные тенденции развития административной административно-процессуального кодификация законодательства, предлагаются варианты решения отдельных проблем.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, законопроект.

The article examines the topical issues of formation of administrative procedure; researches current trends in the development of administrative justice, the codification of administrative procedure law; proposes solution to some problems.

Keywords: system of administrative law, administrative proceedings, bill.

В Российской Федерации административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Административно-процессуальные нормы содержатся в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – ГПК РФ), Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ) и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В науке административного права и в судебной практике неоднократно указывалось на противоречия административно-процессуальных норм в этих кодексах и возникающие при их применении сложности, что не всегда обеспечивает верховенство права при защите прав и свобод граждан и организаций. Последовательно отстаивая конституционные постулаты самостоятельности административного судопроизводства, Верховный Суд РФ 19 сентября 2000 г. внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект об административных судах, рассмотренный в первом чтении 22 ноября 2000 г. [1]. Позднее, в ноябре 2006 года, в Государственную Думу в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации был внесен проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - проект Кодекса) [2]. На заседании Государственной Думы данный проект не рассматривался; 17 июня 2013 года проект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом данного документа Верховным Судом Российской Федерации.

Видимо, причиной отзыва проекта Кодекса является тот факт, что в марте 2013 года Президентом РФ в Государственную Думу был внесен новый проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [3].

Бурные дебаты по поводу административного судопроизводства развернулись на VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 года. Многолетние усилия ученых в сфере процессуализации административного законодательства как будто получили новое дыхание. Полемика, развернувшаяся на съезде, была несколько неожиданной для Президента РФ, но абсолютно логичной с позиций правоприменителя, т.к. вопросы, связанные с административным судопроизводством, не только опосредуют законодательные новации, но, как правило, предшествуют судебной реформе. На указанном съезде Президентом РФ в качестве одного из основных направлений оптимизации административной ЮСТИЦИИ было обозначено административного судопроизводства и защита граждан посредством возложения бремя доказывания на государственный орган. При этом так и не был решен вопрос о создании административных судов. Глава государства в своем выступлении отметил: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами госвласти и местного самоуправления» [4]. Таким образом, на данном этапе оптимизации модели административного судопроизводства не планируется создание специализированных административных судов, что несколько расходится с общей концепцией административной юстиции, неотъемлемой частью которой являются административные суды.

В литературе неоднократно высказывалась точка зрения, согласно которой «... все дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции. Арбитражные суды также должны быть объединены с судами общей юрисдикции в единую судебную систему. Все это позволит снять достаточно острую проблему определения подведомственности дел, которые в настоящее время рассматриваются как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами» [5, с. 55]. Результатом многолетних споров по этому поводу стало предложение Президента РФ об объединении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Данное объединение объясняется необходимостью унификации судебной практики, что само по себе представляется весьма актуальным, однако в отсутствие четких представлений об объединенной системе и неопределенности процедуры объединения вызывает больше вопросов, нежели ответов.

Установленные ч. 2 ст. 118 Конституций РФ четыре судопроизводственных формы имеют свою специфику в целях и правовом регулировании, однако все они призваны решать одну общую задачу - обеспечение посредством правосудия прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, все формы судопроизводства необходимо рассматривать в неразрывном функциональном единстве. Как следствие, «названные исчерпывающим образом четыре формы судопроизводства представляют собой оптимально необходимую совокупность, гарантирующую полноценную судебную защиту, право на которую предусмотрено ст. 46 Конституции РФ. Соответственно, отсутствие любого из судопроизводств снижает эффективность судебной защиты» [6].

Безусловно, принятие Кодекса административного судопроизводства РФ не только будет способствовать развитию прикладного направления административного судопроизводства, но и приведет к изменению доктринальных представлений об административном процессе, споры о предмете и содержании которого не утихают долгие годы.

В современной науке существуют два подхода к определению административного процесса – «узкий» и «широкий»; ряд авторов говорят также о судебном и внесудебном административном процессе [7]. Исходя из максимы, известной как «Бритва Оккама» – entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem – не преумножать сущностей сверх необходимых - отмечу, что лейтмотивом многочисленных дискуссий является выделение административно-процессуального права в самостоятельную отрасль права.

Отсутствие общепризнанного в доктрине понятия «административный процесс» проявляется в правотворческой и правоприменительной сферах в виде нормативных коллизий и пороках юридической практики.

Несомненно, принятие Кодекса административного судопроизводства РФ будет серьезным шагом в направлении повышения эффективности административнопроцессуального законодательства, однако не разрешит окончательно задачу формирования административной юстиции.

Конституцией РФ установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

К делам, порядок рассмотрения которых будет определяться Кодексом, отнесены дела, в настоящее время определенные главами 24-26.2 ГПК РФ. В частности, дела об оспаривании норм, актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также дела о защите избирательных прав. Другие дела, которые на сегодняшний день разрешаются в порядке административного судопроизводства, по прежнему будут рассматриваться арбитражными судами и судами общей юрисдикции по правилам АПК РФ и КоАП РФ [8].

Статьей 5 проекта Кодекса, по аналогии с уголовным процессом (ст. 44 УПК РФ гражданский истец) предусмотрена возможность при рассмотрении административного дела судом одновременно разрешить гражданский иск о возмещении вреда, в том числе морального вреда. Однако в проекте отсутствует механизм реализации данной нормы, что серьезно усложняет возможность реализации статей 52 и 53 Конституции РФ. Так, в проекте не установлены порядок рассмотрения гражданских исков, правила собирания, исследования и оценки доказательств, обосновывающих гражданские иски, распределение бремени доказывания, меры обеспечения гражданского иска, возможности обжалования решения в части гражданского иска, процедура выдачи исполнительного документа.

В результате суды вынуждены будут прибегать к аналогии закона (очевидно - к схожим институтам гражданско-процессуального законодательства), что, по нашему мнению, является не самым эффективным средством преодоления пробелов правового регулирования административно-процессуальных отношений и чревато серьезными проблемами реализации права на судебную защиту. Так, пострадавшее лицо, заявляя гражданский иск в административном деле в отсутствие нормативно установленной процедуры реализации статьи 5 проекта Кодекса, рискует утратить свое право последующего обращения в суд с аналогичным гражданским иском в силу запрета vстановленного п.2 ч.1 ст. 134 ГПК РФ (тождество исков). Кроме того, в случае обжалования судебного решения в части гражданского иска согласно ч. 2 ст. 188 проекта Кодекса, это повлечет невступление в законную силу судебного решения в целом, а значит, и в основной его части (административного иска). В свою очередь, это означает, что устранение нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствий к их осуществлению либо препятствий к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление, откладывается [9]. Здесь уместно отметить, что в 2011-2012 году около 25% уголовных дел сопровождались гражданскими исками [10]. С учетом категорий административных дел, предполагаемых рассматривать в порядке административного судопроизводства, такой процент будет едва ли ниже.

В последние годы научный интерес вызывает проблема примирения сторон. Юридическая сторона примирения в основном исследовалась в контексте гражданского и уголовного, гражданского процессуального, арбитражного процессуального и уголовно-процессуального права [11].

Таким образом, вполне четко прослеживаются отраслевые приоритеты института примирения сторон, зарекомендовавшего себя как эффективный правовой инструмент по достижению баланса интересов спорящих сторон. Видимо поэтому разработчики проекта Кодекса вводят процедуру примирения в отношении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Возможность примирения сторон и процедура примирения (соглашение о примирении) устанавливаются статьей 139 проекта Кодекса. Эту норму нельзя назвать однозначной, прежде всего исходя из предмета регулирования, определенного ст. 1 проекта Кодекса как «..порядок И разрешения административных дел, возникающих рассмотрения административных или иных публичных правоотношений И связанных судебного контроля за законностью И обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий». Общие основания и процедура мирового соглашения идентичны правилам, закрепленным в главе 15 АПК РФ. Оба нормативных акта устанавливают ограничения примирительной процедуры в случае, если условия соглашения нарушают права, свободы и законные интересы других лиц. Вместе с тем, указанные соглашения предназначены для урегулирования различных по своей природе правоотношений. Примирительная процедура в рамках АПК РФ в большей степени ориентирована на частноправовые отношения. Что же касается правоотношений, устанавливаемых проектом Кодекса – они имеют ярко выраженный публичный характер. По мнению В.В. Яркова, «...по спорам, возникающим из административных правоотношений (например, об оспаривании актов), заключение мирового соглашения является редким явлением ввиду публичности отношений: в случае согласия органа, принявшего акт, на его отмену или фактической отмены суд, как правило, принимает отказ истца от иска или отказывает в иске; невозможно представить себе соглашение о судьбе акта, который может быть признан недействительным только решением суда» [12, с. 134].

С учетом того, что большая часть дел, подведомственных судам в соответствии с проектом Кодекса, затрагивает права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц (например, дела, связанные с государственной тайной, об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ) или имеет четко выраженный публичный характер (например, об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей), трудно предположить возможность их завершения заключением мирового соглашения. По сути, мировое соглашение может быть заключено только по спорам между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданным на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации. При этом нужно отметить, что согласительная процедура по данным делам apriori установлена Конституцией Российской Федерации.

Другой, по нашему мнению, позитивной новеллой является закрепление в части 1 статьи 57 проекта Кодекса, квалификационного требования к представителю – наличие высшего юридического образования. Ясна и цель, с которой разработчики проекта внесли данную норму – обеспечение права на получение квалифицированной юридической помощи, гарантируемое каждому в соответствии с частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации. Однако механизм реализации этого положения не может не вызывать возражений. Из смысла ч. 1 ст. 60 проекта Кодекса следует, что суд обязан проверить полномочия лиц, участвующих в административном деле, и их представителей; в соответствии с частью второй указанной статьи суд решает вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в административном деле, и их представителей и допуске их к участию в судебном заседании на основании исследования документов, предъявленных суду указанными лицами. Неопределенность данного полномочия суда не только неоправданно расширяет границы судебного усмотрения, но и открывают возможность злоупотребления правом. Вполне прогнозируема ситуация, когда суд, проверяя полномочия представителя на основании представленных документов, придет к выводу о необходимости установления факта наличия лицензии на осуществление образовательной деятельности на момент получения представителем документа о высшем юридическом образовании.

представительства Возможным вариантом оптимизации института административном судопроизводстве представляется возрождение лицензирования деятельности по оказанию юридической помощи и установление квалификационного требования в виде наличия соответствующей лицензии. При этом необходимо избежать фискализации института лицензирования (наглядный пример: в условиях действия Положения о лицензировании платных юридических услуг собой, последнее представляло главным образом, способ пополнения государственного бюджета за счет лицензионных сборов). В лицензионной деятельности должна быть в полной мере реализована функциональная составляющая лицензирования – государственный контроль за квалификацией лицензиата и законностью лицензируемого вида деятельности. Механизм лицензирования должен предусматривать предварительный контроль (проверка соответствия соискателя лицензии квалификационным требованиям) и последующий контроль (контроль за законностью лицензируемой деятельности, выражающийся в проверке соблюдения лицензиатом лицензионных условий и требований). Лицензирование юридической деятельности должно осуществляться органами юстиции субъектов Российской Федерации. Лицензирующие органы должны быть наделены полномочиями по проведению проверок деятельности лицензиата на предмет соответствия осуществляемой лицензиатом деятельности лицензионным требованиям и условиям, вынесению обязательных для лицензиата решений, обязывающих его устранить выявленные нарушения, устанавливать сроки устранения таких нарушений, а также приостановлению действия выданной лицензии. Целесообразно, на наш взгляд, дифференцировать виды лицензий в зависимости от характера правозащитной деятельности, например: оказание юридической помощи юридическим лицам, правозащитная деятельность в отношении граждан. Необходимым условием выдачи сдача должна быть успешная квалификационного организационной формой института квалификационного экзамена может быть Квалификационная комиссия, создаваемая при органе юстиции из представителей адвокатской палаты, ученых, работников правоохранительных органов.

Эти и другие вопросы должны получить свое разрешение в теории и практике административного судопроизводства, которое, надеюсь, обретет в будущем полноценную нормативную основу в виде административного процессуального кодекса.

Литература, источники и примечания

- 1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2000 г. № 29 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов «О федеральных административных судах в Российской Федерации», «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации" и «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- 2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- 3. Проект Иδ 246960-6 Кодекса административного судопроизводства (регулирование порядка осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства) (Внесен Президентом РФ) // СПС «Консультант Плюс».
- 4. Выступление Владимира Путина на VIII Всероссийском съезде судей // ПРАВО.RU // URL: http//pravo.ru
- 5. Слепченко Е.В. Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция. 2009. № 3.
- 6. Серков П.П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. № 12.
- 7. Коломоец Т.А. Терминология административного процесса: проблемы определенности смежного терминологического ряда // Административное право и процесс. 2013. № 4.
- 8. Данный подход, по-видимому, будет откорректирован с учетом предстоящего объединения Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ.
- 9. Скобликов П. Проект Кодекса административного судопроизводства: изъяны, пробелы, коллизии // URL: zakon.ru
 - 10. URL: http://www.gazeta-yurist.ru/all arbitrs.php?r=21
- 11. Толчиева Т.В. Досудебное соглашение о сотрудничестве в российском уголовном процессе. Дис. ... канд. юрид. наук. С-Пб., 2013. Кочергин К.В. Мировое соглашение в арбитражном процессе. Дис. ... канд. юрид. наук. С-Пб., 2011; Семашкин Ю.Н. Посредничество как международно-правовое средство мирного разрешения споров. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Спиридонов С.А. Посредничество как комплексный институт гражданского права РФ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007;

Ясеновец И.А. Мировое соглашение в арбитражном процессе: актуальные проблемы теории и практики. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001 и др.

12. Арбитражный процесс: Учебник (4-е издание, переработанное и дополненное) / Отв. ред. В.В. Ярков. Инфотропик Медиа, 2010.

УДК 342.9

ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ПОДХОД К КОНЦЕПЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ОСНОВАНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2013 г. И.В. Тимошенко

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

Содержательно статья представляет собой анализ основных юридикотехнических требований к лексической селекции правовой терминологии в контексте оптимизации терминологических конструкций в нормах российского законодательства, устанавливающего административную ответственность.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, нормативное основание, состав административного правонарушения, юридическая техника, юридическая терминология, язык закона.

The article analyzes main legal and technical requirements for lexical selection of legal terminology in light of the optimization of terminological structures in the norms of Russian legislation on administrative liability.

Keywords: administrative liability, administrative offence, corpus delicti, legal technique, legal terminology, legalese.

Провозглашение России на конституционном уровне правовым государством предъявляет повышенные требования к качеству ее нормативных актов, к их форме и, главное, к их содержанию, которое должно точно, ясно и лаконично отражать не только общественные потребности, но и аналогичным образом точно, ясно и лаконично формулировать соответствующие правовые предписания и установки.

Анализу вопросов качества издаваемых в последние годы в России законов, описанию, оценке и критике языка закона, его логики и стилистике уделяется немало внимания в современной отечественной юридической литературе. Однако, так или иначе, но все научные дискуссии можно в итоге свести к одному общему выводу: от законодателя требуется точность (то есть строгая определенность, однозначность и непротиворечивость), ясность (то есть понятность) и доступность восприятия (то есть простота в изложении) нормативных формулировок. В особенной степени (то есть в первую очередь) это касается законов, относительно вопросов установления и применения мер юридической ответственности, основной разновидностью которой (по объему правоохраны соответствующих общественных отношений и по массовости практической реализации ее мер) является ответственность административная.

Для решения поставленной задачи (задачи точности, ясности и доступности восприятия нормативных формулировок) от законодателя требуется строгое соблюдение правил юридической техники и, прежде всего, лексико-морфологической селекции (отбора) используемых им слов и словосочетаний, наиболее подходящих для выражения правовых норм, являющихся юридическим основанием административной ответственности, под которой следует, на наш взгляд [1, с. 75], понимать вид государственного принуждения, реализуемого предусмотренной В процессуальной форме и отражающего специфическое правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные правовые последствия морального, результате личного, имущественного или организационного характера государственного осуждения совершенного им административного правонарушения.

административной ответственности Нормативную OCHOBV составляет совокупность (система) действующих норм права, закрепляющих:

- а) составы административных проступков (именно о них идет речь как о юридических основаниях административной ответственности);
 - б) систему административных наказаний;
 - в) круг субъектов, имеющих право назначать административные наказания;
- г) процедуру привлечения к ответственности, ее процессуальную форму [2, с. 27].

В соответствии с положениями ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административной ответственности (об административных правонарушениях) состоит из данного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Наличие двух субъектов правового регулирования круга общественных отношений, связанных с привлечением к административной ответственности, обусловлено характером распределения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71-72 Конституции РФ).

С опорой на конституционные нормы предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов определены нормами статей 1.3-1.31 КоАП РФ, и касаются они в том числе и нормативных оснований административной ответственности: на федеральном уровне - по вопросам, имеющим федеральное значение (в том числе и установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации), на региональном уровне - по вопросам, регламентированных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

К использованию слова в юридическом языке следует относиться с особой осторожностью, поскольку именно через слово и законодатель, и правоприменитель получают доступ к специфическим механизмам управления мышлением и убеждениям людей. От того, какими способами и в каких формах законодатель конструирует правовые предписания, зависит как интенсивность информационного влияния права, так и эффективность правового регулирования в целом. Поэтому при формировании нормативных оснований административной ответственности необходимо, прежде всего, опираться на уже существующие в правотворческом процессе словесные технологии, т. е. на совокупность рационально обоснованных лингвистических правил и требований, в соответствии с которыми осуществляется отбор и организация исходного языкового материала (слов, грамматических форм и конструкций) в целях точного выражения законодательной воли в тексте нормативно-правового акта и ее, по возможности, единообразного толкования субъектами правоприменения и правореализации в целом. В таком понимании существующие правотворческие словесные технологии рассматриваются как важная часть законодательной техники системы правил, предназначенных и используемых для познавательно-логического и нормативно-структурного формирования правового материала при подготовке текста закона [3, с. 111] либо при внесении в него последующих изменений или дополнений.

Язык нормативных правовых предписаний обычно рассматривается в качестве юридико-технического инструмента, с помощью которого можно и нужно создавать максимально возможные условия и удобства для правильного применения нормативных актов, достичь полноты, точности, доступности и компактности правовых положений [4, с. 89]. Поэтому при формировании нормативных оснований административной ответственности следует, прежде всего, учитывать уже существующую технику словесного обозначения специальных юридических понятий и нормативных конструкций. Ведь закон есть «собрание знаков» (И. Бентам), и связь между словами и понятиями в тексте правовой нормы весьма условна, в силу чего в языковой форме в принципе можно зафиксировать все, что угодно, и объявить правовым нормативом любое произвольно взятое утверждение либо придать иной смысл какому-либо предписанию, сохранив его внешний словесный облик [5, с. 49].

Анализ общих требований, предъявляемых к законотворческому процессу, позволяет сделать вывод о том, что при формулировании составов административных правонарушений (причем как на федеральном, так и на региональном уровнях) лексическая селекция должна осуществляться по следующим направлениям и в указанной очередности:

- использование правовых терминов собственно законодательства об административной ответственности (об административных правонарушениях);
- использование правовой терминологии других отраслей законодательства (прежде всего речь идет о тех отраслях, правовая охрана норм которой от нарушений охраняется нормами законодательства об административной ответственности), юридической науки и правовой системы в целом;
- заимствование терминологии неправовых дисциплин (так называемая «транстерминологизация» [6, с. 19-23]);
- использование общеупотребительных слов в том значении, которое они имеют в литературном языке [7, с. 22].

Формирование понятийного аппарата законодательства об административной ответственности должно соответствовать общелингвистическим и терминологическим правилам законодательной техники, чего, увы, нет. Причем «нет», как представляется автору настоящей публикации, прежде всего, по причине полной бессистемности периодических изменений и дополнений норм Особенной части КоАП РФ (в полной мере это относится и к региональным законам об административной ответственности) по принципу «латания дыр»: есть проблема правового пробела в правоохране какихлибо общественных отношений нормами административной ответственности дополняем Особенную часть КоАП РФ соответствующими нормами, абсолютно не задумываясь порой о полной бессистемности таких дополнений и нарушений при этом существующих правил законодательной техники.

Важнейшим правилом общелингвистического характера является создание оптимального текста в целях восприятия адресатом (причем, как правоприменителем, так и обычным гражданином) выраженных языковыми средствами правовых норм. И это правило конкретизируется в следующих общелингвистических принципах:

- принцип перерабатываемости текста, суть которого в том, что текст закона должен максимально легко поддаваться уяснению любым адресатом;
- принцип ясности текста, суть которого в том, что в законодательном тексте должны исключаться многозначительность формулировок и нелогичные связи между ними;
- принцип выразительности текста, суть которого в том, что языковые средства, используемые для выражения норм права в конкретном нормативно-правовом акте, должны быть адекватны методу правового регулирования;
- принцип экономии текста, суть которого в том, что текст закона и его отдельных положений должен характеризоваться оптимальным объемом, исключающим, с одной стороны, недосказанность, а с другой стороны – лексическую избыточность (конечно же, не в ущерб его ясности);
- принцип когезии и когерентности, суть которого соответственно в формальной и содержательной связанности предложений в рамках абзаца или иного структурного элемента правового текста (части, статьи, главы и т. д.);
- принцип необходимости соблюдения в нормативном тексте грамматических правил русского языка.

Терминологические же требования имеют целью обосновать употребление в законе конкретных терминов, обозначающих те или иные правовые понятия. К ним, в свою очередь, относятся: ясность, однозначность, апробированность практикой, самообъяснимость экономичность словесного выражения, экспрессивно-И

эмоциональная нейтральность, отсутствие коннотации (т. е. дополнительной смысловой нагрузки термина, вызванной социокультурными факторами), а также правило «одно понятие – один термин» [8, с. 97-111]. При этом, конечно же, должна учитываться и специфика законодательства об административной ответственности, в частности, при формировании терминологических конструкций в нормах Особенной части КоАП РФ и соответствующих законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за нарушение норм и правил в различных сферах общественной жизни, урегулированных правом и обладающих своим специфическим терминологическим фондом. Поэтому правило «один термин одно понятие» здесь выдержать в полном объеме вряд ли удастся, для чего в законе должны быть сделаны соответствующие оговорки в виде примечаний или как-то иначе. Типизированным примером (и он в КоАП РФ далеко не единственный) является категория «транспортное средство», по-разному трактующаяся применительно к нормам глав 11-12 и главы 16 КоАП РФ.

При формировании нормативных оснований административной ответственности следует также обращать внимание и на соотношение терминов, применяемых им в заголовках отдельных статей или даже глав КоАП РФ и в самом тексте нормативного правового акта: они должны быть одинаковы по своему смысловому объему и содержанию. Примеры же таких несоответствий в Особенной части КоАП РФ, к сожалению, встречаются довольно часто. В качестве примера можно привести несоответствие содержания формулировки названия CT. 5.55 КоАП «Непредоставление кредитного отчета», устанавливающей административную ответственность не только за собственно непредоставление кредитного отчета, но также и за его несвоевременное предоставление либо предоставление в неполном виде или с недостоверными сведениями.

Причем следует отметить, что иногда несоотвествие названия и смыслового объема и содержания касается целых глав КоАП РФ. Так, в частности, автором уже обращалось внимание на несоответствие названий главы 12 КоАП РФ ее смысловому содержанию и объему правовой охраны содержащимися в этой главе КоАП РФ нормами [9, с. 63-66], в силу чего, по мнению автора, было бы уместнее озаглавить ее как «Административные правонарушения в области безопасности дорожного движения».

При формировании нормативных оснований административной ответственности законодателю следует избегать так называемой «смысловой информационной избыточности» в соответствующих диспозициях Особенной части КоАП РФ и соответствующих региональных законов об административной ответственности. Наиболее характерным примером таковой, по мнению автора, являются положения ст. 16.8 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за причаливание к находящемуся под таможенным контролем судну или другим плавучим средствам, где формулировка «другие плавучие средства» явно лишняя, поскольку полностью поглощается понятием «судно», сформулированным в ст. 7 Кодекса торгового мореплавания РФ.

В заключении хотелось бы еще раз отметить, что под каждым отдельным словом или словосочетанием в тексте правовой нормы должно подразумеваться его строго определенное юридическое понятие со своим особым содержанием. Идеальный словесный образ любой правовой нормы – это логически безупречная модель правомерного или неправомерного поведения, закрепленная в ясных словах. Именно они создают ту «рамку» (или «каркас»), которая «позволяет с относительной точностью устанавливать пределы юридического пространства, своего рода поле и ориентиры права» [10, с. 34]. Поэтому представляется, что именно правильный юридико-технический формированию нормативных подход К оснований административной ответственности, основанный на строгом соблюдении существующих правил законодательной техники, может стать тем действенным барьером на пути минимизации квалификационных ошибок в правоприменении.

Литература

- 1. Тимошенко И.В. Понятие административной ответственности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2009. № 2.
- 2. Бахрах Д.Н. Принуждение и ответственность по административному праву. Екатеринбург, 1999.
- 3. Тихомиров Ю.А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. 1999. № 11.
- 4. Оформление проектов нормативных правовых актов (законодательная техника) // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: Научно-методическое пособие / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1988.
- 5. Губаева Т.В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. М., 2004.
- 6. Туранин В.Ю. Транстерминология новая проблема современного юридического языка // Право и политика. 2005. № 2.
 - 7. Савицкий В.М. Язык процессуального закона (вопросы терминологии). М., 1987.
- 8. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000.
- 9. Тимошенко И.В., Вова К.П. Административная ответственность за правонарушения в области дорожного движения: Монография. Ростов н/Д., 2011.
 - 10. Сандевуар П. Юридические процедуры во французском праве. М., 1994.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

© 2013 г. В.В. Харченко

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

Настоящая статья посвящена вопросам правового обеспечения противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. В статье рассматривается система законодательства в сфере легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также система актов толкования соответствующих правовых норм.

Ключевые слова: противодействие, легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, финансирование система терроризма, законодательства.

The article studies the issues of legal basis for counteracting legalization (laundering) of illegal income as well as the financing of terrorism; examines the system of laws regarding counteracting the legalization (laundering) of illegal income as well as the financing of terrorism; considers the system of interpretation of correspondent legal norms.

Keywords: counteraction, legalization (laundering) of illegal income, terrorism financing, system of laws.

Общественные отношения в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма имеют достаточно обширную правовую основу, которую составляют правовые акты как нормативного содержания, так и акты толкования соответствующих правовых норм.

Собственно правовое регулирование отношений в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма является предметом ведения Российской Федерации и включает как законодательные акты, так и акты подзаконного характера.

Основным и единственным законодательным актом выступает Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» [1], который направлен на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии со ст. 2 Закона № 115-ФЗ указанный Федеральный закон регулирует отношения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, а также государственных органов, осуществляющих контроль на территории Российской Федерации за проведением операций с денежными средствами или иным имуществом, в целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

Действие Закона № 115-ФЗ распространяется на филиалы и представительства, а также на дочерние организации организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, расположенные за пределами Российской Федерации, если это не противоречит законодательству государства их места нахождения.

В соответствии с международными договорами Российской Федерации действие Закона № 115-ФЗ распространяется на физических и юридических лиц, которые осуществляют операции с денежными средствами или иным имуществом вне пределов Российской Федерации.

Следует отметить, что в Законе № 115-ФЗ отсутствуют нормы, посвященные правовому регулированию отношений в связи с противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, что обычно имеет место в законодательных актах, определяющих порядок регулирования тех или иных общественных отношений.

Следует также отметить договоры и соглашения в области противодействия легализации, заключенные Российской Федерацией с иностранными государствами. В частности:

- Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза, подписанный в городе Москва 19 декабря 2011 года, ратифицированный Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 249-ФЗ [2].
- Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Белоруссия от 12.02.1999 «О сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, а также финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем»

Подзаконное регулирование осуществляется актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Центрального Банка Российской Федерации.

Среди актов Правительства Российской Федерации следует отметить Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 N 715 «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля и программ его осуществления, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [4].

Среди актов федеральных органов исполнительной власти следует отметить:

- акты Министерства финансов Российской Федерации:

Приказ Минфина РФ от 21 июня 2005 г. № 76н «Об утверждении Положения о порядке осуществления органами федерального пробирного надзора контроля за исполнением организациями, осуществляющими скупку, куплю-продажу драгоценных металлов, драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий, требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [5];

Приказ Минфина РФ от 18 августа 2003 г. N 75н «Об утверждении Перечня должностных лиц органов федерального пробирного надзора, осуществляющих контроль за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, составлять протоколы ПО делам об **УПОЛНОМОЧЕННЫХ** административных правонарушениях» [6].

Помимо нормативных актов Минфин России также осуществляет разъяснение правовых норм о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Здесь, в частности, следует отметить Письмо Минфина РФ от 13.04.2009 № 07-03-32/520 «О применении законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в ходе осуществления аудиторской деятельности» [7] и Письмо Минфина РФ от 28.05.2010 № 05-06-10/4-36

«По вопросу разъяснения отдельных требований Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [8].

- акты Федеральной службы финансового мониторинга:

Положение о требованиях к идентификации клиентов и выгодоприобретателей, в том числе с учетом степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма от 17.02.2011 № 59 [9];

Административный регламент исполнения Федеральной службой финансовому мониторингу и ее территориальными органами государственной функции по осуществлению контроля и надзора за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства от 06.06.2012 № 192 [10];

Инструкция о представлении в Федеральную службу по финансовому мониторингу информации, предусмотренной Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 05.10.2009 № 245 [11];

Положение о требованиях к подготовке и обучению кадров организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма от 03.08.2010 № 203 [12];

Приказ Росфинмониторинга от 08.12.2009 № 336 «О Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [13];

Приказ КФМ РФ от 16.06.2003 № 72 «Об утверждении Положения «Об издании КФМ России Постановления о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [14].

Помимо нормативных актов Росфинмониторинг также осуществляет разъяснение правовых норм о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Здесь, в частности, следует отметить:

- Информационное сообщение Росфинмониторинга от 26.03.2010 «Типовые вопросы по применению некоторых норм Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [15];
- Информационное письмо Росфинмониторинга от 26.05.2011 № 13 «Типовые вопросы по применению кредитными потребительскими кооперативами некоторых норм Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [16];
- Информационное письмо Росфинмониторинга от 26.05.2011 № 14 «О порядке применения организациями федеральной почтовой связи пункта 11 статьи 7.2 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [17];
- Информационное письмо Росфинмониторинга от 02.08.2011 № 17 «О признаках операций, видов и условий деятельности, имеющих повышенный риск совершения клиентами операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма» [18];
- Информационное сообщение Росфинмониторинга «О вступлении в силу изменений в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [19];

- Информационное сообщение Росфинмониторинга «Об изменениях, внесенных в Федеральный закон № 115-ФЗ, в части утверждения правил внутреннего контроля, разрабатываемых в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [20];
- Информационное письмо Росфинмониторинга от 18.12.2012 № 22 «О получении сведений, предусмотренных пунктом 1.7 Положения о требованиях к идентификации клиентов и выгодоприобретателей, в том числе с учетом степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) полученных преступным путем, финансирования доходов, И терроризма, утвержденного Приказом Росфинмониторинга от 17 февраля 2011 г. № 59» [21].

Ряд нормативных актов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма принят органами прокуратуры, в частности, Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.01.2010 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [22].

Нормотворчество в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма также осуществляется Федеральной налоговой службой. В этой связи можно отметить Приказ ФНС РФ от 15.07.2005 № САЭ-3-09/325 «О порядке предоставления кредитным организациям сведений, содержащихся в государственных реестрах, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [23].

Среди актов федеральной органов исполнительной власти в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма следует также отметить акты о взаимодействии, в частности Приказ Генпрокуратуры России № 309, МВД России № 566, ФСБ России № 378, ФСКН России № 318, ФТС России № 1460, Следственного комитета при прокуратуре РФ № 43, Росфинмониторинга № 207 от 05.08.2010 «Об утверждении Инструкции организации информационного взаимодействия ПО противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем» [24].

Таким образом, можно говорить о том, что в указанной сфере нормотворчество также осуществляют: МВД России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, Следственный комитет РФ.

Определенный вклад в правовое обеспечение противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма вносит также Федеральная служба по финансовым рынкам. Здесь, в частности, следует отметить Информационное письмо ФСФР РФ от 21.04.2011 № 11-ДП-04/9631 «О вопросах в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на рынке ценных бумаг, включаемых в программу обучения целевого инструктажа» [25]. Также следует отметить Распоряжение ФКЦБ РФ от 03.06.2002 № 613/р «О методических рекомендациях по реализации профессиональными участниками рынка ценных бумаг требований Федерального закона от 07.08.2001 N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» [26].

Важное значение имеют акты Центрального Банка Российской Федерации. В частности:

- Положение о порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 29.08.2008 № 321-П [27];
- Положение о требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма от 02.03.2012 № 375-П [28];
- Положение об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов,

полученных преступным путем, и финансированию терроризма от 19.08.2004 № 262-П [29];

О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и программ его осуществления в кредитных организациях от 09.08.2004 N 1486-У [30].

Помимо нормативных актов ЦБ РФ следует отметить акты толкования, которые источниками регулирования отношений в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма не являются, но играют важнейшую роль в разъяснении содержания и смысла соответствующих правовых норм. В частности:

- Письмо Банка России от 06.04.2005 № 56-Т «О Методических рекомендациях по проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [31];
- Информационное письмо Банка России от 29.06.2012 № 20 «Обобщение практики применения Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России» [32];
- Информационное письмо Банка России от 31.03.2011 № 18 «Обобщение практики применения Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России» [33].

Отдельное место занимают банковские правовые акты корпоративного характера, которые по своей природе являются актами токования, в частности, Рекомендации о реализации требований Федерального закона N 115-Ф3 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в части выявления и контроля операций иностранных публичных должностных лиц (ИПДЛ)», утвержденные Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ 27.01.2010 (протокол № 22) [34].

Акты корпоративного управления в сфере противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма также издаются органами управления профессиональных сообществ. В частности:

- Рекомендации по организации исполнения нотариусами требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утвержденные Федеральной нотариальной палатой 24.08.2009 [35];
- Рекомендации по организации исполнения требований адвокатами законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утвержденные Федеральной палаты адвокатов 27.09.2007 (протокол N 2) [36].

Правовое обеспечение противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма также связано с таким источником, как судебная практика. В этой связи следует вспомнить следующие судебные акты:

- Определение Конституционного Суда РФ от 22.03.2012 № 484-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шарифуллиной Юлии Анатольевны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 6 и 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [37];
- Определение Конституционного Суда РФ от 13.05.2010 № 688-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Леонова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав абзацем седьмым пункта 2 статьи 6 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [38];

- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» [39].

В целом правовое обеспечение противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма представляет систему, которая включает как нормативные правовые акты, так и акты толкования. Собственно система законодательства в сфере обеспечения противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма представляет собой единый по своей социальной направленности и назначению комплекс действующих нормативно-правовых актов, разделяемый на составные элементы в соответствии со спецификацией компетенции органов, принимающих нормативные акты в указанной сфере общественных отношений.

Литература, источники и примечания

- 1. Собрание законодательства РФ". 13.08.2001. N 33 (часть I). Ст. 3418.
- Официальный интернет-портал правовой информации // URL: http://www.pravo.gov.ru. 26.12.2012.
 - 3. Бюллетень международных договоров. № 11. 1999.
 - 4. Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. ст. 5302.
 - 5. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 6. Российская газета. № 191. 25.09.2003.
 - 7. Финансовая газета. N 17. 23.04.2009.
 - 8. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 9. Российская газета. № 148. 11.07.2011.
 - 10. Российская газета. № 236. 12.10.2012.
 - 11. Российская газета. № 48. 10.03.2010.
 - 12. Российская газета. № 216. 24.09.2010.
 - 13. Российская газета. № 33. 17.02.2010.
- 14. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №45. 10.11.2003.
 - 15. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 16. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 17. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 18. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 19. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 20. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 21. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 22. Законность. № 4. 2010.
- 23. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Nº39, 26,09,2005,
 - 24. Вестник Следственного комитета при прокуратуре РФ. № 3 4. 2010.
 - 25. Вестник ФСФР России. № 5. 2011.
 - 26. Вестник ФКЦБ России. № 6. 28.06.2002.
 - 27. Вестник Банка России. № 54. 26.09.2008.
 - 28. Вестник Банка России. № 20. 18.04.2012.
 - 29. Вестник Банка России. № 54. 10.09.2004.
 - 30. Вестник Банка России. № 54. 10.09.2004.
 - 31. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 32. Вестник Банка России. № 36. 11.07.2012.
 - 33. Вестник Банка России. № 19. 06.04.2011.
 - 34. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 35. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 36. Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. № 4. 2007.
 - 37. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 38. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.
 - 39. Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. 2005.

УДК 35.08

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

© 2013 г. С.В. Королёва

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don,

Статья посвящена проблемным аспектам применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий, ответственность, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок.

The article examines the problematic aspects of the application of disciplinary liability of the civil servants.

Keywords: civil service, state civil servant, liability, disciplinary liability, disciplinary offence.

Реформирование государственной службы невозможно без активного научного поиска новых и научно обоснованного совершенствования уже известных средств управления поведением государственных служащих. Одним из важнейших правовых средств, использование которых направлено на повышение уровня служебной дисциплины, является дисциплинарная ответственность [1].

В Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» в качестве обоснования проблемы повышения ответственности подчеркнута необходимость совершенствования механизма, обеспечивающего соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения. В качестве ожидаемых результатов программы обозначена разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, средств, обеспечивающих их соблюдение, а также создание и реализация мер по проверке соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих [2].

Административное принуждение как метод государственного управления является крайней мерой, применяемой только если неэффективными оказались другие методы. Государство в целом заинтересовано в том, чтобы число случаев применения административного принуждения было меньше, чтобы позитивный государственного управления достигался без использования принуждения. Но в практике деятельности органов исполнительной власти не единичны случаи, когда надлежащий ход общественных отношений (скажем, в сфере обеспечения общественного порядка) невозможно обеспечить без административного принуждения со стороны компетентных государственных органов.

Административное принуждение – вид государственного принуждения, применяемый соответствующими государственными органами (должностными лицами) в отношении физических и юридических лиц с целью предотвращения, пресечения правонарушений, а также привлечения виновных к ответственности.

В состав мер должного и возможного поведения гражданского служащего с необходимостью включается и ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, запретов и требований. Ответственность выражается в применении к гражданскому служащему различных взысканий и наказаний за допущение поступков и действий, которые юридически признаются запрещенными и вредными.

Различают четыре вида ответственности государственного гражданского служащего:

- 1) дисциплинарную:
- 2) административную;
- 3) материальную;
- 4) уголовную.

юридическом смысле дисциплина есть подчинение обязанностям, содержащимся в правовых актах (нормативных, правоприменительных) и в иных социальных предписаниях (нормативных и индивидуальных), направленное на упорядочение определенных общественных отношений, в частности в системе государственной службы. Как отмечает А.Г. Хозяинов, «особое значение дисциплина имеет в деятельности государственных гражданских служащих, призванных решать задачи в интересах общества и государства. Она выступает элементом профессионализма кадров, значительно повышает культуру их управленческого труда, его эффективность». Отличительным признаком дисциплинарной ответственности является то, что ее меры применяются к виновному государственному гражданскому служащему в порядке подчиненности вышестоящим государственным органом или должностным лицом, уполномоченным назначать служащего на государственную должность [3, с. 35]. «Надлежащая дисциплина в государственном аппарате необходимое условие его эффективной и стабильной работы. Режим дисциплины предполагает, что каждый госслужащий неукоснительно соблюдает правила поведения, установленные в государственном органе, своевременно и четко выполняет данные ему вышестоящим руководителем законные поручения» [4, с. 35].

Дисциплинарная ответственность реализуется в рамках охранительных правоотношений. С учетом характера установленных государством санкций, а также субъектов, которые несут ответственность, в трудовом праве различают общую и специальную дисциплинарную ответственность.

Общая регулируется Трудовым кодексом РФ и распространяется на всех работников организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Виды дисциплинарных взысканий, которые работодатель вправе применять за нарушение дисциплины труда, указаны в ст. 192 ТК РФ. К ним относятся:

- 1) замечание:
- выговор;
- 3) увольнения по соответствующим основаниям [5].

Перечень этих взысканий является исчерпывающим. Это означает, что применение другого дисциплинарного взыскания, не указанного в ТК РФ, не допускается. Возможность привлечения работников и служащих к дисциплинарной ответственности путем наложения, кроме вышеуказанных, и других видов дисциплинарных взысканий установлена статьями 189 и 192 ТК РФ, здесь наступает «специальная» дисциплинарная ответственность, основанием привлечения к которой будет нарушение норм права, содержащихся в уставах и положениях о дисциплине, устанавливаемых федеральными законами.

Соответственно, и законодательство различает общего субъекта дисциплинарной ответственности и специального. Общий – это любой работник, совершивший дисциплинарный проступок, кроме специального субъекта.

Специальная дисциплинарная ответственность обусловлена рядом причин: вопервых, спецификой трудовых функций, выполняемых работниками; во-вторых, особо тяжелыми последствиями, которые могут наступить в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения ими возложенных трудовых обязанностей. При этом следует подчеркнуть, что специальная дисциплинарная ответственность устанавливается не для всех работников и служащих, а только для тех из них, которые указаны в соответствующих уставах и положениях о дисциплине, а также непосредственно в федеральных законах [6, с. 2-27].

Государственные служащие как раз относятся к категории работников, которые могут быть субъектами как общей, так и специальной дисциплинарной ответственности.

правоотношений, Специфика возникающих В сфере государственного управления, и специфика субъектов этих правоотношений диктует введение в КоАП РФ гражданского служащего как специального субъекта административной ответственности.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает специальную дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих. В юридической литературе отмечается, что специальная дисциплинарная ответственность отличается от общей по кругу лиц, подпадающих под действие соответствующих норм, по дисциплинарного взыскания, кругу лиц и органов, наделенных дисциплинарной властью, по установленному порядку обжалования взысканий [7, с. 340]. Большинством этих особенностей характеризуется и привлечение к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих отлична от любой другой, поскольку специфика служебных функций, выполняемых государственными служащими, предполагает наличие у них полномочий властного характера, реализация которых ведет к принятию решений, затрагивающих практически все важнейшие стороны социальной жизни населения.

Привлечение к дисциплинарной ответственности, несомненно, необходимая процедура, обеспечивающая, в первую очередь, режим законности в деятельности государственного аппарата. Но, тем не менее, например, разработчики национального плана по противодействию коррупции обошли вниманием дисциплинарную ответственность государственных служащих как таковую, отдав предпочтение ужесточению уголовной ответственности, хотя на наш взгляд, это не совсем верно, поскольку дисциплинарная ответственность обладает спецификой «оперативности» принятия мер по отношению к виновному и может служить эффективным средством профилактики коррупции.

За совершение дисциплинарного проступка к гражданскому служащему могут быть применены пять видов дисциплинарных взысканий:

- 1) замечание;
- выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. "а" - "г" п. 3, п. 5, 6 ч. 1 ст. 37 Закона (ч. 1 ст. 57).

проанализировать дисциплинарные взыскания, государственных гражданских служащих, можно увидеть, что часть из них носит моральный характер, а другая – санкции, задерживающие должностной рост, выгодное перемещение по службе или лишающие возможности продолжать службу в данном органе [8].

Универсального понятия дисциплинарной ответственности, несмотря на множественные попытки юристов, пока не разработано. Некоторые авторы рассматривают дисциплинарную ответственность очень узко, сводя ее к применению мер дисциплинарного воздействия. Например, Д.М. Овсянко рассматривает дисциплинарную ответственность как применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке [9, с. 192]. А некоторые авторы подразумевают под дисциплинарной ответственностью обязанность отвечать за свои действия и претерпевать за это определенные лишения. Этого мнения, в частности, придерживается A.B. Никифоров, который представляет дисциплинарную ответственность как обязанность лица понести наказание, заключающееся в применении соответствующим должностным лицом в установленном порядке дисциплинарных взысканий, выражающих государственное осуждение противоправного, виновного поведения нарушителя служебной дисциплины [10].

Институт дисциплинарной ответственности государственных служащих пока еще недалеко ушел в своем развитии от института дисциплинарной ответственности в трудовых правоотношениях. Но различная природа служебных и трудовых отношений должна привести к тому, что нормы о дисциплинарной ответственности на государственной службе будут отличаться все более существенным своеобразием, что приведет со временем к полной их автономности от норм трудового права.

дисциплинарный Некоторые авторы предлагают создать отдельный законодательный акт, который имел бы административно-правовую отраслевую принадлежность, все нормы о дисциплинарной ответственности были бы закреплены в одном. Регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих должно ориентироваться на отказ от диспозитивного метода в целях создания государственной службы, основанной на централизации, укреплении дисциплины и усилении ответственности чиновников на всех уровнях власти. Применение норм трудового законодательства о дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим не совсем верно. Было бы правильнее закрепить эту процедуру в отдельном законодательном акте, а нормы ТК РФ применять работникам государственных органов, не являющихся государственными гражданскими служащими. Поскольку институт дисциплинарной ответственности очень глубокий, то целесообразнее было бы принять федеральный закон, который бы включал в себя все материальные и процессуальные аспекты этого правового Принятие такого акта было бы положительным института. направлением совершенствования действующего законодательства, а также повышения эффективности государственной гражданской службы.

Поскольку отношения в институте государственной службы имеют публичный характер, регулирование отношений по применению дисциплинарной ответственности в служебном контракте, где он выступает своеобразным источником дисциплинарной ответственности, будет нецелесообразным.

Основным правовым источником регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ от 27.07.2004, где содержатся отдельные нормы об этом институте, но их не достаточно для его правовой регламентации. В нем отсутствует целый ряд категорий, которые выступают содержанием института дисциплинарной ответственности. Во-первых, отсутствует понятие самой дисциплинарной ответственности; также нет понятий неисполнения, ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, степени вины, дисциплинарного взыскания, дисциплинарного производства и других ключевых категорий. Процессуальный аспект дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих характеризуется отсутствием перечня дисциплинарного производства, их правового статуса, стадий дисциплинарного производства и др.

Особенностью дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является то, что пока имеет место явно недостаточная регламентация дисциплинарного производства на гражданской государственной службе.

В соответствии со ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» основанием привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка. Дисциплинарным проступком признается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей [11].

Трудовое законодательство содержит лишь перечень грубых нарушений трудовых обязанностей, за совершение которых работодатель может применить к работнику дисциплинарное взыскание в виде увольнения (п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ), в то время как исчерпывающий перечень дисциплинарных проступков отсутствует.

Специалисты-практики обычно рассматривают дисциплинарный проступок государственного служащего как нарушение ИМ внутреннего установленного в государственном органе, т.е. трудовой дисциплины.

В этом аспекте интересен опыт США. Как отмечает С.Г. Березовская, весьма широк перечень дисциплинарных взысканий для работников государственной службы. «Кроме увольнения в их число включаются: лишение права на повышение в звании, снижение трудового стажа, перевод в неудобно расположенное место работы. В ряде государственных учреждений действует в качестве дисциплинарной меры система штрафов. Медлительность в работе ведет к такому дисциплинарному взысканию как снижение заработной платы. Неофициально, но вполне реально применяется занесение увольняемых служащих в список, лишающий служащего возможности поступления на работу в другое государственное учреждение. Такая мера следует, в частности, за увольнение по нелояльности» [12, с. 116].

В трудовых отношениях все вопросы дисциплинарной ответственности, ее индивидуализация и дифференциация решаются работодателем самостоятельно, но на государственной гражданской службе такой подход невозможен, потому что таким образом представителю нанимателя будет предоставлено большое количество дискреционных полномочий. Хочется отметить, что не так давно в Федеральном законе государственной гражданской службе Российской федерации» получил законодательное закрепление институт служебной проверки. Само по себе понятие употреблялось давно, но законодательно закреплено впервые. К сожалению, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по-прежнему не дает четкого определения данному понятию, его можно только определить содержания как совокупность мероприятий, ИЗ проводимых соответствующими должностными лицами государственного органа в целях объективного своевременного, всестороннего, полного И исследования дисциплинарных проступков или для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство государственного служащего.

Новеллой Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской федерации» является императивная норма п. 2 ст. 58, которая устанавливает необходимость проведения служебной проверки перед применением дисциплинарного взыскания. Основанием проведения служебной проверки по решению представителя нанимателя является поступившая к нему информация о совершении дисциплинарного проступка с участием сотрудника государственного органа либо об установленном факте совершения или подготовки им преступления. Исходя из буквального толкования этой нормы, дисциплинарное взыскание к гражданскому служащему можно применить только после проведения служебной проверки [13]. Получается, что в институте дисциплинарной ответственности служебная проверка играет немаловажную роль, тогда непонятно, почему до сих пор нигде нет точного легального определения этого понятия.

Дисциплинарное взыскание можно определить как меру дисциплинарноправового принуждения, состоящую в применении к лицу, совершившему служебнодисциплинарный деликт, установленных нормами государственно-служебного законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в служебном правоотношении [14].

По общим правилам при наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться: степень тяжести совершенного дисциплинарного проступка, степень вины гражданского служащего, обстоятельства, при которых проступок совершен, предшествующее поведение гражданского служащего (п. 3 ст. целесообразным законодательно закрепить перечень смягчающих обстоятельств, а также исчерпывающий перечень обстоятельств, отягчающих дисциплинарную ответственность гражданского служащего.

Нововведением стало принятие Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ [15], в соответствии с которым были внесены изменения в Федеральный закон о государственной гражданской службе, устанавливающие возможность увольнения государственных служащих в связи с утратой доверия. Следует отметить, что среди видов дисциплинарных взысканий, перечисленных в ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», такого основания нет.

Во многом именно из-за сохраняющегося отсутствия в отечественном законодательстве мер дисциплинарной ответственности имущественного и служебного характера институт дисциплинарной ответственности на государственной службе пока имеет небольшую эффективность.

Литература и источники

- 1. Княгина О.Н. Дисциплинарная ответственность государственных служащих Российской федерации: проблемы административной теории и практики: Автореф. дис. ... канд. наук, Москва, 2010.
- 2. Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 2013 годы)» // СЗ РФ 16.03.2009 № 11, ст. 1277.
- 3. Хозяинов А.Г. Механизмы укрепления дисциплины государственных гражданских служащих // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 4.
 - 4. Там же.
- 5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 23.07.2013)// СЗ РФ 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.
- 6. Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 8.
- 7. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. ТК Велби, изд. Проспект, 2009.
- 8. Добробаба В.В. Традиции и новации в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 3.
- 9. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006.
- 10. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудника ОВД: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Омск, 1998.
- 11. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-Ф3 (ред. от 02.07.2013) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
- 12. Березовская С.Г. Регулирование «гражданской службы» в США // Советское государство и право. 1969. № 5.
- 13. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации. // Трудовое право. 2009. №8.
- 14. Добробаба М.Б. Понятие и сущностные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // Административное и муниципальное право. 2013. N 4.
- 15. Федеральный закон от 21.11.2011 N 329-ФЗ (ред. от 28.06.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ 28.11.2011, N 48, ст. 6730.

УДК 34.342.924

МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ УСЛУГ

© 2013 г. Л.А. Душакова

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

В статье раскрываются понятие и система публично-правовых услуг, а также место государственных услуг в общей системе публично-правовых услуг. Предлагается соотношение терминов «публично-правовая услуга» и «публичная услуга».

Ключевые слова: услуга, публичная услуга, государственная услуга, публичноправая услуга, государственный сервис.

The article studies the concept and system of public and legal services as well as the place of state services in the system of public and legal services. The ratio of terms «public and legal service» and «public service» is examined.

Keywords: service, public service, state service, public and legal service.

В доктрине административного права до настоящего времени не сложилось единой унифицированной концепции услуг, которые имеют место в публично-правовой сфере общественных отношений, несмотря на то, что эта проблематика достаточно активно разрабатывается уже в течение почти десяти лет [1].

В большинстве случаев ученые исходят из безусловной детерминанты публичной услуги, скорректированной затем относительно конкретных ее проявлений. Публичные услуги представлены в одних случаях как деятельность определенных субъектов, в других – как некоторые блага. Публичные услуги трактуются также и как функция публичных субъектов, и как самостоятельная характеристика управленческой деятельности.

Критериальность построения системы публичных услуг также многообразна. В качестве избираемых критериев выступают субъект-производитель, сфера реализации, интерес и другие.

Место государственных услуг в системной характеристике услуг публичноправовых также однозначно не определено. Государственные услуги мыслятся, главным образом, как один из видов услуг публичных и специфицируются по субъектупроизводителю, в качестве которого выступают органы государственной власти. При этом государственные услуги транслируются как специфическая функция органа государственной власти, но не властно-распорядительного, а предоставительного характера.

В правовой сфере сформированы принципиально различные механизмы правового обеспечения интересов субъектов общественных отношений, а равно принципиально различные системы специфических способов правового воздействия на общественные отношения. Различие интересов субъектов общественных отношений порождает, в свою очередь, различие в правовых средствах его выражения и, соответственно, формирования механизма поведения участников реализации этого интереса, что является основанием для разграничения частного и публичного права. В соответствии с этим следует разграничивать услуги в частно-правовые и публичноСледует обозначить несовпадение терминов «услуга в публично-правовой сфере» (или «публично-правовая услуга») и «публичная услуга». Спецификация этого комплекса терминов в целом может проводиться в соответствии с критерием социальной значимости данного рода услуги. При этом социальная значимость здесь должна приобретать четко выраженный контекст общесоциальной потребности и общесоциального интереса, поскольку, как представляется, социальной значимостью обладают и услуги частно-правового характера, хотя последние не имеют общезначимого социального эффекта, поскольку социальная значимость частно-правовых услуг персонализирована и не является выражением общесоциальной потребности.

Термин «публично-правовая услуга» может использоваться в том случае, если производителями услуг выступают собственно выразители публичных интересов, т.е. субъекты, наделенные публичной властью. Здесь мы исходим из того, что исключительно территориальная власть, осуществляемая как в форме управления, так и самоуправления, может и должна признаваться публичной властью. В этом случае публично-правовыми услугами в самом общем виде будут считаться те услуги, которые оказываются органами государственной власти и органами местного самоуправления, иными словам, публично-властными субъектами.

Публично-правовая услуга представляет собой установленную действующим законодательством (законно установленную) и связанную с реализацией публичного интереса, опосредующего общесоциальные нужды, деятельность субъектов публичной власти либо иных участников публично-правовых отношений (в случае делегирования субъектами публичной власти), осуществляемую в пользу неограниченного круга потребителей и направленную на достижение блага с высоким социальным эффектом.

Что касается термина «публичная услуга», то, как представляется, в нем по большей части концентрируются представления не столько о сфере общественных отношений, в пределах которой развиваются собственно отношения по оказанию услуг, сколько представления о реализуемом интересе в рамках данных отношений, и этот интерес, безусловно, имеет общесоциальный эффект. Сам термин «публичная услуга» никак не предопределяет субъекта-продуцента, но позволяет предполагать, что такого рода услуги могут регулироваться как посредством публично-правовых форм и методов, т.е. могут быть отнесены к публично-правовым услугам, так и посредством частно-правовых форм и методов. Термин «публичная услуга», а равно и соответствующее этому термину содержание, вообще не демонстрирует возможную сферу правового регулирования и в большей мере имеет государственно-управленческое содержание, нежели юридическое. Сам термин предопределяет его контекстуальность, и это тем более очевидно, что не подкреплено законодательно.

Публичная услуга представляет собой установленную действующим законодательством (законно установленную) и связанную с реализацией публичного интереса, опосредующего общесоциальные нужды, деятельность организаций, подведомственных субъектам публичного управления, а также иных коммерческих и некоммерческих организаций, организованную субъектами публичного управления и осуществляемую в пользу неограниченного круга потребителей и направленную на достижение блага с высоким социальным эффектом.

Публично-правовые услуги предоставляются субъектами публичного управления, соответственно, можно говорить об услугах государственных (предоставляются органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в порядке делегирования) и муниципальных.

Спецификация публично-правовых услуг может производиться по ряду оснований: во-первых, по субъекту – производителю услуг, поскольку применительно к этому виду услуг их производителем выступает непосредственно сам публичновластный субъект; во-вторых, по порядку производства, поскольку услуги публичновластных субъектов, как правило, будут производиться в правоисполнительном и правоприменительном порядке; в-третьих, по порядку обращения, поскольку инициатива оказания публично-правовой услуги лежит на потребителе; в-четвертых,

по источнику финансово-материального обеспечения, поскольку публично-правовые услуги могут основываться только на государственном и муниципальном финансовоматериальном обеспечении.

В зависимости от субъекта - производителя публично-правовые услуги могут быть двух видов: услуги, предоставляемые органами государственной власти (федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации), и услуги, предоставляемые органами местного самоуправления. Причем среди органов государственной власти прерогативы на предоставление публичных услуг могут реализовать только органы исполнительной власти, во-первых, в силу специфики их деятельности по взаимодействию с потенциальными услугополучателями, во-вторых, в силу нормативной данности. Соответственно, если мы говорим об услугах, предоставляемых органами государственной власти, производителями услуг выступают непосредственно органы государственной власти; если мы говорим об услугах, предоставляемых органами местного самоуправления, то в качестве производителя услуг выступают органы местного самоуправления.

Государственные услуги проявляют себя неоднородно, поскольку органы исполнительной власти могут предоставлять услуги самостоятельно, делегировать их исполнение органам местного самоуправления либо организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями. Соответственно, государственные услуги можно разделить на три вида. С одной стороны, имеют место собственно государственные услуги, которые предполагают их непосредственное исполнение государственными структурами. С другой стороны, делегированные государственные услуги, непосредственным имеют место производителем которых будет орган местного самоуправления. И, наконец, производные государственные услуги, продуцентом которых будет выступать подведомственные государственным органам структуры либо коммерческая или некоммерческая организация.

Что касается муниципальных услуг, то в данном случае ситуация в целом достаточно схожая, поскольку собственно в этом контексте спецификация между государственными и муниципальными услугами произойдет только по субъектупроизводителю услуги. Услуги органы местного самоуправления могут также исполнять самостоятельно либо могут организовать их исполнение. Соответственно, муниципальные услуги можно разделить на два вида. С одной стороны, имеют место быть собственно муниципальные услуги, которые предполагают их непосредственное исполнение муниципальными структурами. С другой стороны, имеют место быть производные муниципальные услуги, продуцентом которых будет выступать подведомственные муниципальным органам структуры либо коммерческая или некоммерческая организация.

В связи с субъектом-продуцентом также возникает еще одна таксономическая составляющая: услуги в публично-правовой сфере можно разделить на властные (предоставляемые публично-властным субъектом – органом исполнительной власти или органом местного самоуправления) и невластные (предоставляемые иными организациями).

Применительно к услугам, предоставляемым невластными производителями услуг выступают государственные и муниципальные учреждения, которые от имени государства также могут предоставлять социально значимые услуги в порядке перераспределения государственных функций, в том числе путем их передачи на аутсорсинг. Кроме того, в предоставлении публичных услуг могут принимать участие иные субъекты – коммерческие и некоммерческие организации.

В соответствии с субъектом-продуцентом и спецификой территориальной устройства государства все услуги в публично-правовой сфере можно разделить на федеральные и субфедеральные (региональные и местные).

Вторым критерием, определяющим видовую специфику публично-правовых услуг, является характер предоставляемой услуги, причем сам характер во многом определяется в соответствии со статусом субъекта – производителя услуг. В этой

Что касается услуг, направленных на реализацию социальных прав граждан, прежде всего, хотелось бы отметить, что в научной литературе эту категорию услуг обычно называют социальными. Но, как представляется, этот термин не вполне корректен, поскольку возникает вопрос о том, каковы тогда иные услуги, в том числе государственные и муниципальные. По сути, любая услуга является социальной. Но в то же время направленность публичных услуг, относимых обычно к категории социальных, также абсолютно очевидна. Поэтому позволим себе предложить альтернативный термин - «услуга, направленная на реализацию социальных прав граждан». В этом случае продуцентом услуг будут выступать как сами органы публичного управления, так и подведомственные государственные или муниципальные организации либо коммерческие или некоммерческие организации, обладающие соответствующей правосубъектностью. Понятие услуг, направленных на реализацию социальных прав граждан, также дифференцируется в узком и широком смысле: в широком смысле эта категория услуг включает услуги, связанные с реализацией конституционно установленных прав граждан, в узком смысле к такого рода услугам можно отнести только социальную защиту и социальное обслуживание. В то же время услуги, направленных на реализацию социальных прав граждан, можно считать самостоятельной общностью только исходя из их предметной спецификации.

Понятие публичных услуг можно использовать с достаточной долей условности понятие, объединяющее публично-правовые услуги, продуцируемые при организационном и финансовом содействии публично-властных субъектов. К понятию публичных услуг можно отнести услуги, которые оказывают подведомственные органам исполнительной власти или местного самоуправления учреждения и иные организации, при условии, что их оказание организует государство за счет бюджетных средств либо в порядке софинансирования (с участием средств физических лиц и организацией). К публичным услугам можно отнести также услуги, направленные на реализацию социальных прав граждан, при условии, что их оказание осуществляется за счет бюджетных средств либо в порядке софинансирования, а также за счет средств физических или юридических лиц, но при организационном содействии публичновластных субъектов. К публичным услугам будут отнесен, в том числе, услуги, продуцирование которых организуют органы исполнительной власти или органы местного самоуправления через неподведомственные коммерческие и некоммерческие организации. К публичным также следует отнести услуги по обеспечению государственных нужд. Совокупность публичных услуг, совокупность субъектовпродуцентов публичных услуг, совокупность норм, правил, стандартов и технологий продуцирования публичных услуг дают представление о государственном сервисе. Формой оказания публичных услуг должен быть административный договор и соответствующий стандарт.

Можно говорить об узком и широком понятии государственных (а равно муниципальных) услуг. В узком смысле под государственными услугами понимаются только те услуги, которые предоставляются непосредственно органами исполнительной власти, а равно муниципальными услугами являются только те услуги, которые предоставляются непосредственно органами местного самоуправления. В широком смысле под государственными услугами можно полагать все услуги, к которым имеет отношение государство в лице органов исполнительной власти – организационное или финансовое. То же можно сказать о муниципальных услугах. Таким образом, понятие государственных и муниципальных услуг в широком смысле слова будет поглощать понятие публичных услуг, которые, в связи с этим, могут быть публичными государственными и публичными муниципальными.

В этой связи возникает еще одно понятие — административных услуг, которое может охватывать государственные услуги, предоставляемые непосредственно органами исполнительной власти, и государственные услуги, делегированные органам местного самоуправления, поскольку в этом случае услуги такого рода подпадают под предметную область административного права, а понятие административных услуг должно в достаточной мере отражать отраслевое соответствие.

С точки зрения финансовой обеспеченности государственные услуги в полном объеме являются бюджетными. Соответственно, понятие бюджетных услуг как содержательно самостоятельного вида услуг не имеет смысла. Понятие бюджетных услуг применимо как характеристика финансовой основы государственных услуг в широком смысле понимания последних. В то же время оказание услуг может осуществляться путем софинансирования со стороны частных лиц (граждан и организаций), а может осуществляться и за счет средств исключительно частных лиц. Но при этом государственно-организационная составляющая не отменяется. Соответственно, публичные услуги могут не быть бюджетными, но при этом их предметная сфера такова, что они, по сути, не меняют плоскость правового регулирования и не должны рассматриваться через призму гражданско-правового регулирования. И это является основой для развития административного договора, а равно есть все основания ставить вопрос о формировании административно-частного права, одним из институтов которого может являться государственный сервис.

Литература

1. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления / Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007; Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественно (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11; Пацуркивский П.С. Эволюция категории «публичные услуги» / Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007; Путило Н.В. Система публичных услуг. Социальные услуги / Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007; Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10; Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. № 7 и др.

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

© 2013 г. Л.В. Борисенко

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного of The Russian Presidential Academy хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don,

Автором рассматривается вопрос об административно-правовом содержании и характеристиках государственного контроля и надзора в области высшего образования. Анализируются вопросы определения данных понятий, их правовой формы и особенностей применительно к высшему образованию в свете принятия и вступления в силу нового федерального закона "Об образовании". Рассматриваются вопросы о форме и глубине проверок в области высшего образования, об административно-правовых особенностях, возникающих в связи со своеобразием образовательной деятельности, а именно, в связи со специальным характером образовательной деятельности.

Ключевые слова: система образования, административное регулирование, высшее образование, аксиология образования, программа развития образования, закон об образовании.

The author discusses the administrative and legal content and the characteristics of the control and supervision in higher education; analyses the definition of the concept, its legal form, its features with respect to higher education in the light of the adoption and entry into force of the Federal Law "On Education"; studies the issues of the format and depth of inspections in higher education, administrative-law features arising in connection with the specific nature of educational activity.

Keywords: education, administrative regulations, higher education, education axiology, program of education development, law on education.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования является гарантией соответствия образовательной организации нормативным требованиям в области образования. Правомочия в области проверки образовательного учреждения возложены на органы исполнительной власти Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В этой связи возникает проблема соотнесения требований федерального закона об образовании с другими нормативными актам в данной области.

Консенсуальным, общеприменяемым и распространенным в юридической литературе научным определением контроля (надзора) является определение о деятельности уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями [1, с. 608].

Сложность и объемность данного понятия связаны, прежде всего, с административно-правовым парадоксом: необходимостью соблюдения единых административно-правовых стандартов в области контроля и надзора и многообразием форм деятельности, к которым эти стандарты применяются. Так, определение государственного контроля (надзора), например, дано в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), который создает законодательную базу осуществления государственного контроля (надзора) во всех сферах [2]. Данный закон в качестве общего стандарта вводит ограничения по числу проверок юридических лиц. Однако сфера образования, представляя собой важнейший социальный институт, контролируемый государством, становится исключением. Норма, прямо указывающая на это, закреплена в ч. 4 ст. 93 Федерального закона № 273-Ф3 [3]. При этом указывается, что положения Федерального закона № 294-Ф3 применяются к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных указанной статьей. В этой связи широкое толкование надзора становится административно-правовой необходимостью, контроля и позволяющей охватить наиболее широкий круг вопросов контроля в области образования.

Другим важным вопросом является административно-правовое определение видов, предметов и оснований проведения проверок [4, с. 20, 28]. Важность научного определения связана с тем, что образовательные учреждения имеют дело с гражданами и, особенно, с конституционным требованием обеспечения их прав во всех областях их жизнедеятельности, связанных с обучением. В этой связи в соответствии с п. 27 ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ в отношении государственного контроля (надзора) в сфере образования особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры могут устанавливаться иными федеральными законами. В соответствии с данной общей нормой особенности организации и проведения государственного контроля (надзора) в сфере образования установлены Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Очевидно, важным является нормативно-правовое определение уровня данных полномочий в системе иных полномочий государства в области образования [5]. Сегодня в рамках действующей системы административно-юрисдикционных норм государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется как федеральное полномочие и включает в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования (ч. 1 ст. 93 Федерального закона №273-ФЗ).

административно-правовое уровня Такое обособление реализации административного процесса контроля и надзора показывает важность образования в перечне приоритетов Правительства РФ. Так, ясно видно, что высшему образованию присвоен более высокий приоритет, поскольку контроль и надзор за средним и общим образованием передан на региональный уровень: согласно ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ в отношении общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций (за исключением реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утвержден Правительством РФ), а также организаций дополнительного образования государственный контроль (надзор) осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия (это могут быть либо самостоятельные службы по контролю, надзору либо региональные министерства, департаменты, осуществляющие также управление в сфере образования). Не менее важным элементом контроля и надзора разделение формы обеспечения прав учащихся И содержания (непосредственно образовательного материала, реализованного в высшем учебном заведении) [6]. Например, лицензионный контроль в отношении образовательных организаций не входит в понятие государственного контроля (надзора) в сфере образования, а относится к деятельности по лицензированию и осуществляется в рамкам общего регулирования Федерального закона № 294-ФЗ с особенностями, установленными Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В этой связи можно говорить о том, что административно правовое регулирование образовательной деятельности высших учебных заведений ограничено по глубине: оно не затрагивает самую суть процесса образования, оставляя его в компетенции лицензирующих органов как органов, обладающих специальной компетенцией. Что понимается в административно-правовом плане под этим термином? Под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, требованиям федеральных государственных образовательных стандартов посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению выявленных нарушений требований федеральных государственных образовательных стандартов. Таким образом, новый Федеральный закон № 273-Ф3 уточняет предмет федерального государственного контроля качества, ограничивая его только деятельностью образовательных организаций по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам. Так, например, в предмет федерального государственного контроля качества не может входить реализация дополнительных общеобразовательных программ или основных общеобразовательных программ дошкольного образования, поскольку согласно Федеральному закону № 273-ФЗ такие программы не подлежат государственной аккредитации.

В этой связи возникает вопрос о соотнесении предметов и видов контроля и надзора в связи с наличием или отсутствием аккредитации. Его разрешение - это решение вопроса о единообразии форм и методов административно-правовой деятельности.

Сегодня под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований. Таким образом, под федеральным государственным надзором понимается надзор за соблюдением законодательства об образовании. Данный надзор в отношении образовательных организаций осуществляется по всей

ведущейся образовательной деятельности вне зависимости от факта государственной аккредитации соответствующих образовательных программ.

Любые виды государственного контроля (надзора) осуществляются посредством проведения проверок соответствующих организаций, в рамках которых их деятельность подлежит оценке на соответствие обязательным требованиям (федеральным государственным образовательным стандартам или законодательству об образовании).

Федеральным законодательством установлено, что проверки делятся на документарные и выездные, плановые и внеплановые. Документарная проверка, как следует из названия, проводится путем анализа и оценки сведений, содержащихся в документах образовательной организации, и проводится по месту нахождения проверяющего органа. В области образовательной деятельности к числу таких документов образовательной организации относятся, прежде всего, локальные акты, документы распорядительного характера образовательной организации, а также иные документы и информация о деятельности образовательной организации, которая может быть получена, например, из содержания официального сайта образовательной организации в сети «Интернет». Если документов, имеющихся в распоряжении проверяющего органа, недостаточно, то он осуществляет соответствующий запрос о предоставлении необходимых документов. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения о проведении проверки.

В этой связи встает вопрос об административно-правовых процедурах проведения проверки в образовательном учреждении высшего образования. Согласно ст. 11 Федерального закона № 294-ФЗ образовательная организация обязана направить необходимые документы в течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса. Документы представляются в виде копий, заверенных печатью и подписью руководителя (иного должностного лица) образовательной организации. Возможно направить документы либо по почте заказным письмом с уведомлением о вручении, либо отвезти с нарочным в канцелярию соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия. При передаче документов с нарочным следует получить штамп о приеме документов. Нарушение требования о предоставлении документов может повлечь за собой административную ответственность по ст. 19.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Принципиальной с точки зрения административного права является возможность вариативности проводимых проверок. Так, если при документарной проверке не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), а также если невозможно оценить соответствие деятельности образовательной организации обязательным требованиям без выезда на место осуществления образовательной деятельности, то проводится выездная проверка. Очевидно, что такая ситуация возникает при осуществлении федерального государственного контроля качества образования, если предполагается не ограничиваться рассмотрением исключительно учебно-методической документации образовательной организации, а также при проведении лицензионного контроля.

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах организации сведения (в этой части предмет совпадает с предметом документарной проверки), a также соответствие установленным требованиям работников состояние используемых организацией организации, при осуществлении зданий, строений, образовательной деятельности территорий, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов обязательным требования, а также самой осуществляемой образовательной деятельности. Как следует из названия, выездная проверка проводится по месту нахождения (месту фактического ведения деятельности) образовательной организации. При осуществлении выездных проверок орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий переданные полномочия, вправе привлекать экспертов из числа лиц, имеющих аккредитацию, полученную в соответствии с Правилами аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами

муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю, утвержденными постановлением Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 689. Следует отметить, что исходя из того, что Федеральный закон № 273-ФЗ не предполагает дополнительного подзаконного регулирования деятельности по государственному контролю (надзору) в сфере образования, то привлечение экспертов осуществляется без предусмотренной ранее п. 12 Положения о государственном контроле (надзоре) в сфере образования процедуры предварительного отбора экспертов в соответствии с установленными проверяющим органом критериями отбора.

Документарные и выездные проверки могут быть плановые и внеплановые.

Плановая проверка проводится на основании ежегодного плана проверок. План проверок, разрабатываемый органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия, как и любого другого контрольного органа, подлежит направлению и рассмотрению органами прокуратуры с целью оптимизации проведения проверок. Образовательные организации могут ознакомиться с планом проверок на официальном сайте органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия, в сети «Интернет». По общему правилу, установленному ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 294-Ф3, плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. Однако ч. 9 ст. 9 этого же Федерального закона устанавливается, что в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере образования, плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года. Перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок устанавливаются постановлением Правительством РФ от 23 ноября 2009 г. № 944. В этом документе предусматриваются исключения только для образовательной деятельности по реализации образовательных программ дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования. При этом в качестве органов, осуществляющих плановые проверки, названы органы, осуществляющие государственный пожарный надзор и государственный санитарно-эпидемиологический надзор (не чаще 1 раза в год), и органы, осуществляющие лицензирование образовательной деятельности. Таким образом, непосредственно проводимых в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования, увеличенная периодичность не касается, поскольку, как отмечалось выше, лицензионный контроль не включается в понятие государственного контроля (надзора) в сфере образования. Следовательно, например, общеобразовательные организации могут быть включены в план проверок чаще, чем один раз в три года, но при этом предметом такой проверки будет только лицензионный контроль и только в отношении общеобразовательных программ, а не, например, программ профессионального обучения.

Образовательная организация, в отношении которой проводится плановая проверка, должна быть уведомлена о ее проведении не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения. Уведомление осуществляется посредством направления копии распоряжения о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом (например, отправкой факса с подтверждением о его получении) (ч. 12 ст. 9 Федерального закона № 294-Ф3).

Внеплановые проверки проводятся по строго определенным в законе основаниям вне рамок ограничений периодичности, установленных для плановых проверок. Основания для проведения внеплановых проверок установлены Федеральным законом № 294-Ф3, а, кроме того, новым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» устанавливаются дополнительные основания, отражающие специфику государственного контроля (надзора) в сфере образования. В соответствии со ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливаются следующие основания для проведения внеплановых проверок:

1. Истечение срока исполнения организацией ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований. Это наиболее распространенное основание для проведения внеплановой проверки. Если в результате плановой проверки образовательной организации выдано соответствующее предписание, то контрольный орган вправе проверить факт исполнения этого предписания путем проведения выездной или документарной проверки.

- 2. Поступление обращений и заявлений граждан, организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:
- а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Из указанных категорий информации основаниями для проведения внеплановых проверок в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования является, как правило, нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены). Возникновение угрозы жизни и здоровью граждан или причинение такого вреда как основание для проведения внеплановой проверки в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования маловероятно. Как правило, такие факты являются основанием для проведения проверок в образовательных организациях в рамках иных видов надзора, например, государственного пожарного надзора. В качестве гипотетического примера можно предположить, что внеплановая проверка может быть проведена при наличии сообщений в СМИ о применении физического и (или) психического насилия по отношению к обучающимся для поддержания дисциплины. Следует отметить, что проведение проверки по указанным выше основаниям «а» и «б» требует согласования с органами прокуратуры. Говоря о таком основании проведения внеплановых проверок, как нарушение прав потребителей, следует рассмотреть само понятие «потребитель» применительно к деятельности образовательных организаций. Как известно, финансовое обеспечение образовательной деятельности может осуществляться двумя основными способами: за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов (ст. 99, 100 Федерального закона № 273-Ф3) и за счет средств физических и юридических лиц по договорам оказания платных образовательных услуг (ст. 101 Федерального закона № 273-ФЗ). Понятие «потребитель», прежде всего, установлено в Законе РФ «О защите прав потребителей» и, следовательно, распространяется только на второй случай.

Означает ли это, что обращение студентов-бюджетников о защите их прав не является основанием для проведения внеплановой проверки? Нет. Такой вывод можно сделать из анализа норм бюджетного законодательства. В соответствии с ч. 1 ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать «определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг». Таким образом, в терминологии Бюджетного кодекса лица, получающие образование за счет средств бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов, подпадают под термин «потребители», а, следовательно, их обращение о нарушении права является основанием для проведения внеплановой проверки. Такой подход содержится и в письме Рособрнадзора от 31 октября 2011 г. № 05-3992.

3. Проведение внеплановой проверки в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Кроме перечисленных общих оснований проведения внеплановой проверки Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» (ч. 5 ст. 93) установлены два дополнительных основания,

что является новеллой. Отметим, что нижеперечисленные основания применяются только для проведения проверок в рамках федерального государственного надзора (за соблюдением законодательства), но не как основание для проведения проверки в рамках федерального государственного контроля качества образования. Первое основание - выявление нарушения требований законодательства об образовании при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности. Таким образом, если в рамках аккредитационной экспертизы выявлены факты нарушения законодательства об образовании, например, в рамках приема в школу, то соответствующий орган по государственному надзору в сфере образования проводит внеплановую (документарную или выездную) проверку. Отсутствие ранее в законодательстве такого основания фактически создавало ситуацию невозможности надзорного органа адекватно отреагировать на соответствующие нарушения в отсутствии обращений граждан.

Второе основание связано со сделанным в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» акцентом на развитие мониторинга в системе образовании (ст. 97). Теперь внеплановую проверку можно провести, если органами по контролю и надзору в сфере образования выявляются нарушения требований законодательства об образовании на основе данных мониторинга в системе образования. Такое изменение было необходимо, поскольку в отсутствии соответствующих обращений граждан выявленные в ходе мониторинга нарушения оставались бы без надлежащей реакции со стороны органов по контролю и надзору в сфере образования. О проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки, основанием проведения которой является обращение о причинении вреда жизни и здоровью граждан, организации уведомляются не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом (ч. 16 ст. 10 Федерального закона №294-Ф3).

Срок проведения и выездной, и документарной проверки ограничен ст. 13 Федерального закона № 273-ФЗ и не может превышать 20 рабочих дней. Существуют два исключения. Первое. Срок проведения плановой выездной проверки в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, может быть продлен, но не более чем на двадцать рабочих дней. Второе. Срок проведения проверки в отношении образовательной организации, которая осуществляет свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, при этом общий срок проведения проверки не может превышать шестьдесят рабочих дней.

Важно отметить, что в процедуре проверки высших учебных заведений соблюдается правило относимости проверяемых сведений. Осуществляя проверку, проверяющий орган и его должностные лица не могут выходить за ее предмет, а также за свои полномочия. Например, если осуществляется проверка только в рамках федерального государственного контроля качества образования, то не допускается, например, проверка соответствия зданий и помещений лицензионным требованиям и нормативам. Проверка в рамках федерального государственного надзора в сфере образования не может включать в себя анализ финансовой документации образовательной организации, поскольку это не входит в полномочия органов субъектов Российской исполнительной власти Федерации, осуществляющих переданные полномочия, и не относится к надзору за соблюдением законодательства об образовании.

По результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения. Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю организации под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. В случае отсутствия уполномоченного представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки, акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Более важным представляется рассмотреть вопросы о последствиях для образовательной организации в случаях выявления тех или иных нарушений по результатам проверки. Если в результате проверки образовательной организации выявлены нарушения норм законодательства об образовании или требований федерального государственного образовательного стандарта к результатам освоения основных образовательных программ, то образовательной организации выдается предписание об устранении выявленного нарушения в определенный срок, который не может превышать шесть месяцев. Если допущенное нарушение содержит признаки административного правонарушения, предусмотренного соответствующими статьями Особенной части КоАП (для сферы образования – это ст. 5.57 и 19.30), то составляется также протокол об административном правонарушении.

Если образовательная организация не исполнила выданное предписание, в том числе, если представленный отчет не подтверждает исполнение этого предписания в установленный срок или отчет о его исполнении в срок не представлен вообще, то орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющий переданные полномочия, возбуждает дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5., и запрещает прием в данную организацию (последнее последствие − важнейшая новелла Федерального закона № 273-Ф3, ставящая административный барьер на продолжении незаконной или некачественной образовательной деятельности).

Наконец, если по возбужденному делу об административном правонарушении суд принимает решение о привлечении к административной ответственности, то орган власти субъектов Российской Федерации, исполнительной осуществляющий переданные полномочия, вновь выдает предписание об устранении выявленного нарушения и приостанавливает действие лицензии этой организации полностью или частично (в отношении отдельных видов образования, уровней образования, профессий, специальностей, направлений подготовки и (или) подвидов дополнительного образования, адресов мест осуществления образовательной деятельности) на срок исполнения выданного повторно предписания (если основанием были нарушения законодательства об образовании) либо приостанавливает действие государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки (если нарушения касались требований федеральных государственных образовательных стандартов).

До истечения срока исполнения выданного повторно предписания орган по контролю и надзору в сфере образования должен быть уведомлен образовательной организацией об устранении нарушений с приложением документов, содержащих сведения, подтверждающие исполнение указанного предписания. После получения такого уведомления орган по контролю и надзору в сфере образования проводит проверку содержащейся в нем информации. Действие лицензии либо государственной аккредитации возобновляется, а запрет на прием снимается по решению органа по контролю и надзору в сфере образования со дня, следующего за днем подписания акта проверки, устанавливающего факт исполнения выданного повторно предписания. В противном случае, Федеральным законом № 273-ФЗ предусматриваются следующие последствия.

В случае если повторно не исполнено предписание об устранении нарушений законодательства РФ об образовании, то орган по контролю и надзору в сфере образования обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Действие лицензии приостанавливается на период до вступления в законную силу решения суда.

В случае если повторно не исполнено предписание об устранении нарушений требований федерального государственного образовательного стандарта к результатам освоения основных образовательных программ, то орган по контролю и надзору в сфере образования без обращения в суд лишает образовательную организацию государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных

уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки. Федеральный закон № 273-ФЗ также предусматривает нормы, обеспечивающие публичность и доступность для потребителей образовательных услуг сведений о результатах осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования. Согласно п. 5 ч. 2 ст. 29 образовательные организации обеспечивают открытость и доступность, в том числе на официальном сайте образовательной «Интернет», В сети предписаний органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, отчетов об исполнении таких предписаний.

В заключении хотелось бы отметить еще одну новеллу нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», не касающуюся прямо деятельности образовательных организаций. Дело в том, что исходя из норм ч. 2 ст. 21 данного Федерального закона о приравнивании фактически в правах и обязанностях индивидуальных предпринимателей К образовательным организациями, государственный контроль (надзор) осуществляется с 1 сентября 2013 года не только в отношении образовательных организаций, но и индивидуальных предпринимателей, что раньше законом не предусматривалось.

Таким образом, новым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» устанавливаются ряд особенностей осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования, помимо некоторой специфики, уже закрепленной нормами Федерального закона № 294-ФЗ: расширены основания для проведения внеплановых проверок; термин «потребитель» охватывает теперь и обучающихся за счет средств бюджетных ассигнований; детально регламентированы последствия невыполнения предписаний об устранении нарушений, вынесенных в результате проведения проверок. Очевидно, что рассмотренная специфика призвана усилить государственное воздействие на систему образования с целью исключения проявлений незаконных практик и распространения «псевдообразования».

Выводы. Вопросы контроля и надзора в области высшего образования являются приоритетными по отношению к контролю и надзору в области общего и специального образования. Этот приоритет обусловлен характером финансирования высших учебных заведений, правовым качеством титульного собственника федерального уровня и социальной значимостью этого административно-правового действия.

Объем и содержание государственного контроля являются специальными по отношению к контролю и надзору иных, не входящих в систему образования юридических лиц. Однако в противоположность сложившейся практики, когда специальный субъект, как правило, "уже" основного субъекта, в данном случае наоборот – шире. И это является особенностью государственного контроля и надзора в области образования.

Общепроцедурные вопросы административного производства законом об образовании и иными актами оставлены в русле общих административных стандартов. И это подтверждает тезис о единстве административно-процессуального пространства. Наконец, мы считаем одним из главных выводов анализа, административно-правовыми методами анализа подтвержден тезис об образовании как об услуге, реализуемой потребителю, которым выступает студент.

Литература и примечания

- 1. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000.
- 2. Φ3 294 oτ 26.12.2008 C3PΦ , 31.12.2012, n53 (ч.1), ст. 7598.
- 3. ФЗ 273 от 29.12.12. СЗРФ, 31.12.2012, n53(ч.1), ст. 7619.
- 4. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: Сб. методич. материалов. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010.
- 5. Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9.
 - 6. Национальная доктрина образования в Российской Федерации: Проект. М., 2000.

УДК 342.9

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНОМ СТАТУСЕ СПЕЦИАЛИСТА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ В ВОЕННЫХ СУДАХ

© 2013 г. А.В. Цыбанев

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don,

Статья посвящена исследованию проблем процессуального статуса специалиста в условиях становления административного судопроизводства как процессуальной отрасли права.

Ключевые слова: военный административное судопроизводство; суд; специалист; процессуальный статус.

The article researches the procedural status of specialist under the conditions of formation of administrative legal proceedings as a procedural branch of law.

Keywords: military court; administrative legal proceedings; specialist; procedural status.

характер современной правоприменительной деятельности Комплексный обусловливает потребность использования при ее осуществлении научного знания как в технической, так и социальной областях человеческой деятельности. Актуальность данного вопроса применительно к сфере административно-военной юрисдикции обусловлена усложнением административных дел, подведомственным военным судам; в отличие от осуществляющих административно-юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти отраслевой компетенции, военные суды не обладают специальными познаниями в тех или иных сферах управления, что в условиях становления системы административного судопроизводства в качестве полноценной процессуальной отрасли права ставит задачу создания процессуальных форм, опосредующих использование в судебном производстве по административным делам таких познаний.

Носителем всякого знания является человек, в силу чего использование соответствующего знания требует включения последнего в круг участников процесса. процессуальная доктрина знает несколько функционально Современная дифференцированных процессуальных форм, опосредующих участие административном судопроизводстве лиц, сведущих в различных областях человеческого знания, – одной из них является процессуальная форма специалиста.

Процессуальная фигура специалиста имеет ряд общих черт с экспертом, что функциональной схожестью данных процессуальных предназначенных для использования при рассмотрении юрисдикционных дел специальных познаний; отсюда одинаковые требования юридической и иной результате рассмотрения незаинтересованности В дела, достижения совершеннолетнего возраста. Дифференциация проявляется в способах использования специальных познаний, ибо результат экспертной деятельности заключается в обретении процессуального знания об обстоятельствах дела, выраженного в заключении судебной экспертизы как самостоятельном средстве доказывания; специалист же обстоятельства дела не устанавливает, а процессуальная форма В науке процессуального права существует два концептуальных подхода к процессуальной модели специалиста. Первая ограничивает функцию специалиста ролью консультанта суда в той или иной области знания [1, с. 63-70]. Второй подход основан на признании специалиста самостоятельным субъектом процесса, в функции которого входит обнаружение и фиксация доказательств, фиксация следов, изъятие образцов [2].

Процессуальный режим рассмотрения дел об административных правонарушениях, созданный Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [3], реализует второй подход, о чем наглядно свидетельствует норма части 1 статьи 25.8 КоАП РФ: в качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [4] конструирует процессуальную фигуру специалиста на основе первой концепции – в качестве специалиста-консультанта, назначенного судом для дачи пояснений, консультаций и оказания иной непосредственной помощи при исследовании доказательств и совершении иных процессуальных действий по вопросам, требующим соответствующих знаний и (или) навыков (статья 52 проекта КАС РФ).

Таким образом, с введением в действие КАС РФ в административно-процессуальном праве будут существовать две различные по содержанию процессуальные формы специалиста — одна для дел, рассматриваемых военными судами в порядке раздела ІУКоАП РФ, другая — для административных дел, рассматриваемых в порядке КАС РФ. Причина, как видится, лежит в том, что КоАП РФ регламентирует не только собственно судебную стадию рассмотрения дел об административных правонарушениях, но и досудебные этапы, включая специалиста в круг участников процесса при возбуждении производства по делу и проведении административного расследования, тогда как КАС РФ имеет своим предметом исключительно судопроизводство — соответствующим образом роль специалиста ограничивается только его пределами.

Подобную ситуацию вряд ли можно признать нормальной, ибо единая сущность специалиста, проявляющаяся в функции вовлечения в административный процесс специальных познаний, означает отсутствие объективных предпосылок для такой дифференциации.

Очевидно, что единой и единственной целью доказательственной деятельности при рассмотрении административного дела является установление истины; данная цель не претерпевает равным счетом никаких изменений в зависимости от вида органа административной юрисдикции (суд либо иной орган или должностное лицо), а равно категории административных дел. Именно этим объясняется тождество видов доказательств практически во всех отраслевых процессах (административном, гражданском, уголовном), а также построение процессуальных режимов их исследования на базе единых принципов. Очевидно, что обусловленный функциональным назначением вовлечения в процесс специальных познаний характер деятельности специалиста не претерпевает особых изменений в зависимости от указанных выше факторов (вид органа административной юрисдикции и вид административного дела).

Заметим, что как в уголовном, так и в гражданском процессах процессуальные формы специалиста гораздо содержательнее, чем каждая из форм, закрепленных в КоАП РФ и КАС РФ. В частности, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) [5] возлагает на специалиста не только функции субъекта собирания доказательств и применения технических средств при производстве следственных действий, но предоставляет ему право подготовки материалов для экспертизы и вопросов эксперту, а также разъяснения иных входящих в его

компетенцию вопросов [6]. Статья 188 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) [7] включает в функции специалиста консультирование суда, дачу пояснений и оказание непосредственной технической помощи (фотографирование, составление планов и схем, отбор образцов для экспертизы, оценка имущества). Заметим, что ни одна из этих процессуальных форм не воплощает в себе в чистом виде одну из доктринальных моделей, а представляет собой их своеобразный симбиоз.

Полагаем, что такие же подходы должны быть использованы при создании единой процессуальной формы специалиста в административно-юрисдикционном производстве – как в судебной, так и во внесудебной его составляющих. Обогащение функционального содержания процессуального статуса специалиста путем включения в его компетенцию функции обнаружения и фиксации доказательств консультативной функции позволит значительно повысить его эффективность в достижении цели процессуально-доказательственной деятельности при рассмотрении административных дел.

Оценка специалиста через призму его участия в доказательственной деятельности выявляет еще одну проблему, которая не получила своего разрешения в проекте КАС РФ. Как известно, любое доказательство имеет свою процессуальную форму судебного исследования. Обозначая роль специалиста в качестве субъекта консультационной деятельности, проект КАС РФ оставляет без ответа вопрос о значении консультации специалиста; вне зависимости процессуальном доктринальной оценки, она не является доказательством по делу, на что прямо указано в части 4 статьи 171 проекта КАС РФ, а равно не входит в число исчерпывающим образом определенных статьей 61 данного проекта видов средств

На наш взгляд, реализация обозначенного выше подхода к административнопроцессуальному статусу специалиста предполагает необходимость четкой легальной регламентации порядка исследования консультаций и пояснений специалиста; в основу этого порядка должна быть положена процессуальная форма допроса специалиста; именно на эту форму указывает, в частности, часть 3 стать 171 проекта КАС РФ. В совокупности с правом каждого из лиц, участвующих в административном деле, участвовать в допросе специалиста, задавать ему вопросы, эта форма позволит обеспечить максимальную степень достоверности полученных судом специальных познаний при соблюдении принципа непосредственности исследования доказательств. Системная реализация данного предложения требует включения в КоАП РФ норм, регламентирующих допрос специалиста не только на стадии рассмотрения дела по существу, но и в ходе административного расследования. Кроме того, полагаем, что процессуальный статус лиц, участвующих в административном деле, должен быть дополнен правом заявления ходатайства о привлечении к делу специалиста в той или иной сфере специальных знаний.

Общим требованием, традиционно адресованным специалисту как КоАП РФ, так и проектом КАС РФ, является незаинтересованность в результате рассмотрения административного дела. Правовой механизм обеспечения соответствия конкретного специалиста данному требованию основан на процессуальном институте отвода. В соответствии с частью 1 статьи 35 проекта КАС РФ специалист не может участвовать в рассмотрении административного дела и подлежит отводу по основаниям, предусмотренным статьей 33 проекта в качестве оснований отвода судьи; кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 35 проекта КАС РФ основанием для отвода специалиста является наличие служебной или иной зависимости (в том числе в прошлом) от кого-либо из лиц, участвующих в деле, и их представителей. Аналогичный подход закреплен в части 2 статьи 25.12КоАП РФ.

Нетрудно заметить, что такой подход совершенно игнорирует тот факт, что участие специалиста в производстве по административному делу обусловлено целью использование его знаний как сведущего лица, в силу чего сущностной предпосылкой его участия в административном процессе обусловлено, в первую очередь, наличием соответствующих знаний, а незаинтересованность – процессуальное условие обеспечения их достоверности. Между тем, административно-процессуальные нормы непосредственно не определяют уровень квалификации лиц, которые могут участвовать в деле в качестве специалиста, в результате чего может возникнуть ситуация привлечения в указанном качестве лица, которое не является сведущим в необходимой суду области либо объем знаний которых недостаточен для выполнения соответствующей функции. К сожалению, ни КоАП РФ, ни проект КАС РФ не регламентируют процессуальный порядок вывода судом из дела лица, чей уровень квалификации оказался недостаточным для решения стоящих перед специалистом задач. На наш взгляд, эта проблема может быть решена посредством института отвода: последний должен быть использован не только для контроля в отношении заинтересованности специалиста, но и в отношении профессиональных качеств последнего.

Административно-процессуальное положений специалиста совокупностью процессуальных прав и обязанностей, обеспечивающих осуществление им соответствующей процессуальной функции. Дифференциация последней в КоАП РФ и проекте КАС РФ естественным образом влияет на дифференциацию входящих в процессуальный статус специалиста процессуальных прав и обязанностей. КоАП РФ акцентирует внимание на обязанностях по явке по вызову судьи (уполномоченного органа, должностного лица) и участии в действиях по обнаружению, закреплению и изъятию доказательств; проект КАС РФ в обязанности специалиста включает явку в суд в назначенное время, дачу ответов на поставленные судом вопросы, обращение внимания суда на характерные обстоятельства или на особенности доказательств, дачу в устной или письменной форме консультаций и пояснений.

Как КоАП РФ, так и проект КАС РФ закрепляют права специалиста на ознакомление с материалами административного дела и участие в судебных заседаниях. КоАП РФ также закрепляет право специалиста делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий, которые подлежат отражению в протоколе; несмотря на то, что пункт 3 части 4 статьи 25.8 КоАП РФ не определяет вид протокола, опосредующий фиксацию заявлений и замечаний специалиста, очевидно, что им должен быть протокол отдельного процессуального действия, в котором принимает участие специалист, либо протокол судебного заседания (рассмотрения дела об административном правонарушении). Между тем, в отличие от проекта КАС РФ, КоАП РФ предусматривает ведение протокола только при рассмотрении административного дела коллегиальным органом; поскольку в судах рассмотрение данной категории дел осуществляется единолично судьей, судебный процесс по делам об административных правонарушениях оказывается лишен важнейшей гарантии осуществления специалистом своего права на замечания и заявления. Заметим, что соответствующей гарантии в этом случае оказываются лишены все участники процесса; данная проблема является лишь одним из проявлений проблемы общего характера, заключающейся в отсутствии протокола рассмотрения административного дела.

Попытка разрешить данную проблему наблюдается в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором указано на допустимость ведения протокола в случаях, не предусмотренных КоАП РФ; данное толкование основано на известном правовом принципе «разрешено все, что не запрещено» [8]. Увы, данный подход не может быть признан верным. Как отмечается в литературе, данный принцип характеризует метод правового регулирования, с которым связана область частного права, традиционно противопоставляемый публично-правовому методу [9]. В основе метода административного процессуального права как отрасли публичного права лежит иной подход - «допустимо лишь то, что прямо разрешено законом». Кроме того, данный подход противоречит теории процессуального права, которая исходит из постулата об исчерпывающей регламентации законом допустимых при рассмотрении дела действий суда (правоприменительного органа) и иных участников процесса. «Ценность юридического процесса заключается в том, что он выступает важнейшей гарантией прав и законных интересов невластных субъектов благодаря жесткой регламентации административных процедур, действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц» [10]. Кроме того, нетрудно заметить, что предложенное Верховным Судом РФ решение не является системным, ибо оставляет открытым вопрос о процессуальной фиксации замечаний и заявлений специалиста при несудебном порядке разрешения соответствующей категории административных дел. На наш взгляд, отсутствие протокола не может быть оправдано тезисом об упрощенном характере административного процесса, ибо значительно снижает уровень процессуальных гарантий его участников; при этом решение обозначенной проблемы не может быть осуществлено на уровне толкования норм права, а требует легального закрепления обязательности ведения протокола при рассмотрении всех без исключения административных дел.

Литература и источники

- 1. Петрухин И.Л. Обзор и анализ основных точек зрения в сфере уголовного процесса. М., 1967.
- 2. Мохов А.А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации: Научно-практический комментарий (постатейный). М.: КОНТРАКТ, ВолтерсКлувер, 2011.
- 3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 года) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; 2013. № 31. Ст. 4191.
- 4. Кодекс об административном судопроизводстве Российской Федерации. Проект № 246960-6, внесенный в Государственную Думу Российской Федерации Президентом Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс», 2013.
- 5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-Ф3 (в ред. от 23 июля 2013 года) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921; 2013. № 30 (часть I). Ст. 4054.
- 6. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. Учебник. / Под ред. П.А. Лупинской. М.: Юристъ, 2005.
- 7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-Ф3 (в ред. от 2 июля 2013 года) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2013. № 27. Ст. 3479.
 - 8. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.
- 9. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 413; Туманов Д.А. Некоторые вопросы о процессуальной аналогии в гражданском процессе // Государство и право. 2006. № 7. С. 100. Заметим, что данный подход четко выражен и в правовых позициях Верховного Суда РФ. Так, в определении от 10 ноября 2010 года № 74-Г10-16 Верховный Суд РФ прямо указал: «в сфере публичного права разрешено только то, на что содержится указание в законе».
- 10. Бахрах Д.Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. № 7. С. 82 86; Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 74 83.

СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО

УДК 342

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОГО СЛУЖЕБНОГО ПРАВА (ПО ПОВОДУ СТАТЬИ А.А. ГРИШКОВЦА) [1]

© 2013 г. Л.В. Акопов

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

Настоящая статья критически анализирует концепцию, содержащуюся в статье А.А. Гришковца; в ней предлагается собственный взгляд на проблематику становления современного российского служебного права.

Ключевые слова: служебное право, государственная служба, подотрасль права, служебное законодательство, система государственной службы, пути становления служебного права.

In the article the author critically analyzes the concept proposed by A.A. Grishkovets's article; offers the author's stance on the current development of Russian service law.

Keywords: service law, state service, subbranch of law, service laws, the system of state law, formation of service law.

Если в качестве стартового года юридической легитимации государственной службы принять 1993 год, то можно условиться начать научный анализ проблематики становления служебного права в современной России с монографических работ виднейших административистов Б.М. Лазарева, Г.В. Атаманчука и Д.Н. Бахраха [2], опубликованных непосредственно перед принятием Конституции Российской Федерации.

Как известно, Указом Президента России от 3 июня 1993 г. были определены первоочередные меры по организации системы государственной службы в Российской Федерации [3]. Еще до официального обнародования и вступления в силу Конституции Российской Федерации Главой государства был издан Указ от 22 декабря 1993 года № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [4], положивший начало формированию служебного законодательства. Примечательно, что этот Указ и утвержденное им Положение вступили в силу со дня опубликования, несмотря на то, что самим Указом предусматривалось его внесение на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации, избранного одновременно с принятием Конституции России 12 декабря 1993 года всенародным голосованием. Сам факт такого оперативного издания акта Президента России, посвященного федеральной государственной службе, свидетельствовал о политической воле безотлагательно приступить к реализации закрепленных Конституцией страны (причем впервые в истории российской государственности) положений о государственной службе (часть 4 статьи 32; части 2 и 3 статьи 59, гласящие о военной службе; пункт «т» статьи 71, часть 3 статьи 97) и, в первую очередь, именно нормы об отнесении к предметам ведения Российской Федерации федеральной государственной службы.

Этим же Указом Правительству России поручалось разработать и представить на основе анализа применения утвержденного Положения проект Закона о федеральной государственной службе. Однако на деле был подготовлен и принят Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [5], который впервые ввел общее понятие государственной службы, включающее в себя: 1) федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации; 2) государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении (часть 3 статьи 2).

Появление этого закона вызвало всплеск исследовательского интереса ученыхюристов к проблематике государственной службы и служебного права. На наш взгляд, здесь следовало говорить и о закладке правового фундамента государственной службы в середине 90-х годов прошлого века, а не о ее реформе, как об этом пишет в своей статье А.А. Гришковец [6, с. 5].

Вместе с тем он совершенно справедливо отмечает заслуги Ю.Н. Старилова в инициировании фундаментального рассмотрения вновь зарождающегося правового феномена, так как именно Ю.Н. Старилов, защитив в 1996 году докторскую диссертацию о государственной службе в России, в том же году стал автором одного из первых в отечественной истории учебника «служебного права (или права государственной службы), в котором систематизированы научные знания в области организации и функционирования государственной и муниципальной службы» [7] (подчеркнуто мною, – Л.А.).

Как следовало из введения к этой книге, в качестве предмета учебного курса «Служебное право» Ю.Н. Стариловым рассматривались «государственная и муниципальная служба Российской Федерации, ее теоретико-правовые основы и практика законотворческого процесса в области государственной и муниципальной службы, а также государственно-служебные правовые отношения в федеральных органах государственной власти..., в органах государственной власти субъектов РФ и в органах местного самоуправления» [8] (подчеркнуто мною, - Л.А.).

Здесь же во введении было недвусмысленно заявлено, что «служебное право это часть по новому понимаемой структуры административного права, т.е. его Особенной части» и далее: «Автором учебника выдвигается принципиально новая идея о выделении особого массива правовых норм, регулирующих государственнослужебные отношения в отдельную отрасль или подотрасль права, которая имеет свое содержание, предмет и методы» [9] (подчеркнуто мною, – Л.А.). Как видно, Ю.Н. Старилов уже тогда «столбил» очень большой участок для обзора и анализа проблем служебных правоотношений публичного характера, еще и еще раз утверждая, что «государственная служба может претендовать на место в системе российского права в качестве самостоятельной отрасли либо подотрасли права» [10]. При этом он подчеркивал, что ведет речь «о должном», в то время как «сущее» на тот момент позволяло говорить лишь о государственной службе в качестве административноправового института (как «о реально существующем комплексе норм, давно сложившихся в обособленную систему в качестве правового института») [11]. И это, заметим, было написано всего лишь через 15 месяцев после подписания Президентом первого российского федерального закона о государственной службе. К сожалению, весьма вольное и противоречивое в своей основе обращение с правовыми определениями (терминами) характерно для большей части текста указанной работы, что отнюдь не снижает заслуг ее автора в постановке весьма значимой проблемы и в последующем ее углубленном исследовании вплоть до сегодняшних дней.

Однако здесь уместно напомнить о том, что еще видный философ и основатель семиотики (в эпоху Просвещения) Этьенн Бонно де Кондильяк утверждал, что своевременное и точное определение значения слов является чудодейственным оружием, сметающим все препятствия на пути к счастью человечества [12, с. 171].

Говоря о появлении учебной дисциплины в системе вузовского образования, следует признать очевидный приоритет Д.М. Овсянко, который, как на это указывает Г.А. Туманов, стал автором первого учебного пособия, посвященного административноправовым вопросам кадров государственного управления, акцентированного на «юридических основах федеральной государственной службы» [13, с. 8].

Высоко оценивая изданный в 1996 году труд Ю.Н. Старилова, посвященный государственной службе в ее теоретико-правовом осмыслении, Г.А. Туманов особо отметил, что профессором Д.М. Овсянко к тому времени уже несколько лет успешно

Примечательно, что Д.М. Овсянко, отмечая недостаточное освещение реформирования государственной службы в тот период, упоминал всё же статьи К.С. Бельского, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Старилова, А.А. Гришковца, опубликованные с 1994 по 1996 годы [15].

Было бы неправильно пройти мимо основательной монографии В.М. Манохина, который еще в 1966 году опубликовал работу «Советская государственная служба», а уже в 1997 году очень верно констатировал: «Законодательство о службе в Российской Федерации еще только зарождается, в лучшем случае можно говорить о начальном этапе его развития. Причем, условия формирования законодательства о службе существенно отличаются от условий как в дореволюционной России, так и в СССР» [16, с. 77].

Этим же автором было предложено «иметь Федеральный закон "Основы законодательства о службе в Российской Федерации", федеральные законы о трех федеральных видах службы — государственной службе, военной службе и закон о службе в государственных предприятиях и учреждениях федерального значения (подчинения); затем федеральные законы и законы субъектов Федерации по всем другим видам службы — государственной, находящейся в ведении субъектов Федерации, муниципальной службы и т.д.» [17, с. 101-102]. Обратим внимание на то, что в концепции В.М. Манохина речь идет об очень широком круге социальнослужебных отношений, подлежавших, по его мнению, кодификации в виде Основ законодательства о службе.

О необходимости кодификации служебного законодательства говорилось в конце 90-х годов прошлого века и на уровне высшего политического руководства страны. Так, эта задача ставилась еще в Послании Президента России Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране...», после чего Указом Главы государства от 3 апреля 1997 г. № 278 [18] Правительству России было поручено приступить к подготовке проекта Кодекса государственной службы. По мнению А.Ф. Ноздрачева, «такой кодекс нельзя представить себе иначе, как комплексный кодификационный акт, включающий нормы различной правоотраслевой принадлежности (выделено А.Ф. Ноздрачевым. Примечание мое – Л.А.). Это позволит регулировать все виды государственной службы на всех уровнях ее осуществления ... И дело не только в том, что он объединит юридически разнородный материал, но и в том, что его части будут взаимосогласованы, «пригнаны» друг к другу, что он сам будет системным и комплексным [19, с. 142-143].

Однако, как известно, от идеи разработки и принятия Кодекса государственной службы в дальнейшем власти отказались, приступив к поэтапному принятию пакета законодательных актов, регулирующих сферу публично-служебных правоотношений; причем этот процесс, растянувшийся более чем на десять лет, все еще далек от своего логического завершения. Это, несомненно, не могло не сказаться на качестве соответствующих законов, зачастую вступающих в коллизию. К тому же в этот период публикуются работы, фактически отождествляющие государственных служащих с персоналом и соответственно трактующие управление государственной службой с некритично заимствованными на Западе концепциями управления персоналом [20]. Впоследствии количество таких работ возрастет многократно и даже получит поддержку в Администрации Президента страны [21].

Выражая благодарность А.А. Гришковцу за его упоминание позиции Ю.Р. Догадайло, хотелось бы воздать должное памяти этого инициатора введения учебной дисциплины «Служебное право» в планы подготовки юристов и управленцев начиная с 1997/98 учебного года на базе Северо-Кавказской академии государственной службы, что и было сделано тогдашними вузовскими кафедрами: управления и государственной службы (зав. кафедрой, проф. Игнатов В.Г., в ту пору ректор СКАГС), государственного строительства и права (зав. кафедрой проф. Прусаков Ю.М.). Именно по инициативе Ю.Р. Догадайло и профессора Д.Ю. Шапсугова (директора Южного филиала ИГП РАН) в конце 2002/2003 учебного года была создана и поныне действует кафедра административного и служебного права, упомянутая в статье А.А. Гришковца.

Десятилетний опыт функционирования кафедры административного служебного права (ныне ее возглавляет докт. юрид. наук, проф. Шмалий О.В.) в стенах нашего вуза позволяет подтвердить научную и методологическую прозорливость Юрия Романовича Догадайло. Наглядным свидетельством тому сегодня служит то, что учебные курсы под названием «Служебное право» введены и успешно изучаются будущими юристами во многих вузах страны [22].

статье А.А. Гришковец совершенно своей верно указывает диверсифицирование представлений о сути и квалификационных оценках служебного права как такового в части отнесения его: во-первых, в качестве самостоятельной отрасли права; во-вторых, к подотрасли права (приоритетно – административного); втретьих, квалификация его как правового института (здесь вариативные подходы: административно-правового, конституционного права, трудового права). Согласны мы и с тем, что А.А. Гришковец полагает более взвешенной и реалистичной по сравнению с авторами, считающими служебное право самостоятельной отраслью, позицию М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова, резюмирующих, что: «... На современном этапе развития отечественной юриспруденции служебное право можно рассматривать лишь как формирующуюся отрасль российского права. В то же время служебное право уже может восприниматься как подотрасль административного права» [23, с. 33]. Что же для того, чтобы служебное право могла на деле превратиться (трансформироваться) в относительно автономную отрасль российской правовой системы?

Действительно, как отмечает А.А. Гришковец, только государственная служба в ее правовом оформлении и обеспечении не может претендовать на статус отрасли либо подотрасли.

Справедливо и то, что служебное право не может ограничиваться только гражданской службой. Однако самой логике изложения материала в статье А.А. Гришковца противоречит его тезис об авторском неприятии не столько идеи служебного права в качестве комплексной отрасли права, сколько его же отрицание концепции служебного права как «подотрасли административного права» [24, с. 10].

И уж совсем трудно согласиться с включением государственно-служебных норм в достаточно спорную концепцию т.н. «управлечнеского права» как одной из подотраслей административного права [25, с. 11]. При этом куда-то за скобки выводятся муниципально-служебные отношения, можно лишь предположить, что они отдаются на откуп муниципально-правовой отрасли, но с этим тоже многие не согласны. Конечно, прав А.А. Гришковец в такого рода выводе: «За два без малого десятилетия реформ... в России так и не сложилось служебное право» [26]. Однако, почему он тут же отождествляет содержание (предмет) служебного права исключительно с государственной службой, не вполне ясно. Что касается неочевидности перспектив выделения в обозримом будущем служебного права в автономную отрасль, то ведь это полностью зависит от политической воли власть предержащих и степени овладения ими искусством эффективного управления государством с опорой на его подлинно научное обоснование.

Ведь отказавшись в свое время от кодификации служебного законодательства (кстати, в отдельных субъектах Федерации приняты и успешно реализуются кодексы государственной гражданской и муниципальной службы) и приняв одну за другой концепции и федеральные программы реформирования государственной службы, руководители страны так до настоящего времени до конца не реализовали ни одну из них.

Сегодня следует особо подчеркнуть реальную опасность неисполнения пока еще действующей (рассчитанной до конца 2013 года) Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 [27].

Именно выполнение мероприятий этой программы призвано было наконец-то задействовать (по прошествии десяти лет) в полном объеме важные положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [28].

Однако до настоящего времени так и не принят «зависший» в Государственной Думе проект Федерального закона о правоохранительной службе, не в полной мере осуществлена необходимая коррекция законодательства о военной службе. Параллельно же и без всякой увязки с указанной Федеральной программой проводилось реформирование военной службы и принимались федеральные законы «О полиции» и «О Следственном комитете Российской Федерации», в которых речь идет о федеральной государственной службе без уточнения вопроса о каком виде службы идет речь (своего рода «арех juris»). Еще более запутывает проблему пакет президентских и правительственных актов по реализации Федерального закона «О государственной службе российского казачества» [29]. И это если не говорить об особенностях иных специфических разновидностей государственной службы.

Таким образом, явно недостаточно одного видового закона, а именно «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [30], для формирования служебного права как автономной отрасли и даже подотрасли права.

Необходимо, прежде всего, в полном объеме выполнить всё то, что было предусмотрено вышеназванной Федеральной программой.

Если уж действительно ставить задачу консолидации и систематизации многочисленных разрозненных правовых общностей (подсистем) служебного законодательства, на наш взгляд, следует предпринять такие шаги:

- 1) утвердить обоснованный план законодательных инициатив законопроектной деятельности Президента и Правительства Российской Федерации по вопросам публичной (государственной и муниципальной) службы, предусматривающий разработку и принятие:
 - а) Кодекса поведения государственных и муниципальных должностных лиц;
 - б) Кодекса государственной гражданской службы;
 - в) Кодекса военной службы;
 - г) Кодекса правоохранительной службы;
 - д) Кодекса государственной службы казачества;
- е) Кодекса муниципальной службы (с исключением распространения норм трудового законодательства на муниципальную службу);
- 2) необходимо безотлагательно учредить под эгидой Главы государства Министерство по вопросам публичной службы, которое и должно осуществлять системное управление государственной службой всех видов и обеспечивать координацию и взаимосвязь муниципальной службы и государственной службы;
- 3) подготовить и утвердить новую федеральную программу развития публичной службы до 2018 года включительно.
- В случае осуществления такого плана проблема становления российского служебного права и его легитимации вполне может быть поставлена в повестку дня и логически разрешена, так как будет из чего сформировать новую и столь необходимую отрасль в системе российского права.

Литература и примечания

- 1. Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4.
- 2. Лазарев Б.М. Государственная служба. М.: ИГПАН, 1993; Атаманчук Г.В. Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993; Бахрах Д.Н. Государственная и муниципальная служба. М., 1993.
 - 3. САПП. 1993. № 23. Ст. 2108.
 - 4. САПП. 1993. № 52. Ст. 5073; Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 76.
- 5. Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 1995. №31. CT. 2990.
 - 6. Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4.
- 7. Старилов Ю.Н. Служебное право. Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1996. (аннотация к работе).
 - 8. Там же.
 - 9. Там же.
 - 10. Старилов Ю.Н. Служебное право. Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1996.

- 11. Там же.
- 12. Богуславский В.М. Этьенн Бонно де Кондильяк. М.: Мысль, 1984.
- 13. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Уч. пособие для студентов юридических факультетов и институтов / Отв. ред. проф. Г.А. Туманов. М.: Юристъ, 1996.
- 14. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Уч. пособие для студентов юридических факультетов и институтов / Отв. ред. проф. Г.А. Туманов. М.: Юристъ, 1996.
- 15. Бельский К.С. О концепции государственной службы // Государство и право. 1994. № 4; Ноздрачев А.Ф. Новое в статусе государственных служащих // Вестник государственной службы. 1994. № 4; Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5; Гришковец А.А. Карьера // Российская Федерация. 1996. № 3.
- 16. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997.
 - 17. Там же.
- 18. Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Порядок во власти - порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики российской федерации)"» // Российская газета. 1997. 10 апреля.
- 19. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело, 1999 (Руководители авторского коллектива А.В. Оболонский, А.Г. Барабашев).
- 20. Аксенова Е.А., Базаров Т.Ю., Беков Х.А. и др. Управление персоналом в системе государственной службы: Учебное пособие. М.: ИПК госслужбы, 1997.
- 21. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общей ред. В.П. Иванова. М.: Изд-во «Известия», 2003.
- 22. Программа специального курса «Служебное право» (авт. О.П. Личичан) // Сибирский юридический вестник. 1999. № 4; Учебная программа дисциплины «Служебное право» (авт. – канд. юрид. наук Новиков А.В.) / Санкт-Петербургский филиал НИУ «Высшая школа экономики». СПб., 2011.; Спецкурс «Служебное право» магистрантов второго года обучения кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета; Рабочая учебная программа «Служебное право» (авт. – доц. Митюшин А.П.) в Дальневосточном государственном университете с 2007 г.; Методические указания по написанию контрольных работ по курсу «Служебное право» для студентов заочного обучения (сост. А.В. Степенко) в Тихоокеанском государственном университете (г. Хабаровск); Контрольные вопросы по курсу «Служебное право» для студентов юридического факультета Кубанского государственного университета и др.
- 23. Служебное право Российской Федерации: учеб. пособие / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов. М.: Норма: ИНФРА-М., 2011.
 - 24. Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4.
 - 25. Там же.
 - 26. Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4.
- 27. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. CT. 1277.
 - 28. Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
 - 29. Российская газета. 2005. 8 декабря.
 - 30. Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

УДК 342

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГРАЖДАН ПОСЛЕ УВОЛЬНЕНИЯ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

© 2013 г. Л.В. Завгородняя

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don,

В статье рассматриваются особенности административно-правового статуса граждан после увольнения с государственной службы. Исследование этого вопроса позволило проанализировать, каким образом видоизменяется статус государственного служащего после увольнения с государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, государственная гражданская служба, административно-правовой статус, особенности административно-правового статуса.

The article discusses the features of the administrative and legal status of citizens after leaving public office. The study of this question has allowed to analyze the modification of the status of a public servant after dismissal.

Keywords: civil service, state civil service, administrative legal status, features of administrative legal status.

Понятие «статус» достаточно часто встречается в научной юридической литературе и в современном российском законодательстве. Этимологически слово статус (от лат. status) означает состояние, положение, правовое положение [1, с. 254], которое определяется совокупностью прав и обязанностей лица, государственного органа, общественной организации, учреждения и т.п. [2]

В отечественной юридической литературе существует несколько подходов к определению понятия "правовой статус", в которое включаются различные элементы: гражданство, правоспособность, свободы, обязанности, юридическая ответственность и т.д.

Административно-правовой статус государственных служащих представляет собой установленное и гарантированное государством особое положение государственного служащего, исполняющего свои полномочия по определенной должности государственной службы. Основой административно-правового статуса гражданских служащих являются его права и обязанности.

Говоря о соотношении понятий правового статуса и правового положения, представляется справедливой теоретическая конструкция правового положения включающая: 1) предстатусные элементы (правовые принципы, гражданство, общая правоспособность, законные интересы); 2) правовой статус (права и обязанности); 3) послестатусные элементы (система гарантий, юридическая ответственность) [3].

Действительно, совокупность прав, свобод и обязанностей человека дают наиболее полное представление о его правовом статусе в этом государстве. Все остальные элементы (гражданство, ответственность и проч.) либо предопределяют его возникновение, либо являются производными от него (например, ответственность возникает в результате невыполнения обязанностей, нарушения прав).

В данной работе мы ставим своей целью рассмотрение специфики правового статуса граждан, уволенных с государственной гражданской службы, и выявление его особенностей.

Из всего перечня прав государственного служащего, закрепленного ст. 14 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" [4], после увольнения граждан с государственной службы за ними остаются следующие права:

- 1. В отношении государственных служащих закрепляется право на защиту сведений о гражданском служащем (п.9, ст.14 ФЗ № 79). Реализация данного права раскрывается в Указе Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела" [5], согласно которому: «При получении, обработке, хранении и передаче персональных данных гражданского служащего кадровая служба государственного органа обязана обеспечивать защиту персональных данных гражданского служащего от неправомерного их использования или утраты. Передача персональных данных гражданского служащего третьей стороне не допускается без письменного согласия гражданского служащего, за исключением случаев, установленных федеральным законом». В соответствии с Указом Президента РФ сведения, содержащиеся в личных делах гражданских служащих, относятся к сведениям конфиденциального характера, а в случаях, установленных законом, они могут быть отнесены и к государственной тайне. Гражданские служащие, уполномоченные на ведение и хранение личных дел гражданских служащих, за разглашение конфиденциальных сведений могут привлекаться в соответствии с законодательством Российской Федерации к юридической ответственности.
- П. 23 Указа закрепляется, что личные дела гражданских служащих, уволенных с гражданской службы, хранятся кадровой службой соответствующего государственного органа в течение 10 лет со дня увольнения с гражданской службы, после чего передаются в архив. Следовательно, и после увольнения с государственной службы обеспечивается защита сведений о лицах, уволенных с государственной службы. И режим защиты этих сведений должен быть таким же, как и до их увольнения.
- 2. После увольнения лица с государственной службы в определенных случаях предусматривается право на получение государственного пенсионного обеспечения в соответствии с Федеральным законом 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" [6].
- Ст. 7 Закона закрепляет обязательные условия для назначения федеральному государственному служащему пенсии за выслугу лет. К таким условиям относятся, вопервых, наличие стажа государственной гражданской службы не менее 15 лет, вовторых, увольнение с государственной гражданской службы по указанным в Законе основаниям [7] и, в-третьих, замещение должности федеральной государственной гражданской службы в течение не менее 12-ти полных месяцев. Перечень должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, утвержден Указом Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1141 [8].

Согласно п. 1.1. ст. 7 Закона, добавленному в Закон в 2011 году [9], федеральные государственные гражданские служащие при наличии стажа государственной гражданской службы не менее 25 лет, расторгнувшие служебный контракт по собственной инициативе, до приобретения права на трудовую пенсию по старости (инвалидности) имеют право на пенсию за выслугу лет, если непосредственно перед увольнением они замещали должности федеральной государственной гражданской службы не менее 7 лет.

В остальных случаях пенсия за выслугу лет устанавливается к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" [10], и выплачивается одновременно с ней.

Что касается государственных служащих субъектов Российской Федерации, то согласно пункту 4 статьи 7 данного Закона условия предоставления им права на

пенсию за счет средств субъектов Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Например, законом Московской области от 26 июня 2002 года [11] установлены основания возникновения права на пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Московской области, государственным служащим Московской области, государственным гражданским служащим Московской области и лицам, замещавшим должности в органах государственной власти Московской области, а также порядок ее перерасчета И выплаты; Закон Ростовской назначения, 15 февраля 2008 года [12] закрепляет условия назначения государственной пенсии за выслугу лет, порядок определения размера такой пенсии, порядок её назначения.

Данное положение нередко порождает судебные споры, связанные с тем, что пенсии за выслугу лет назначаются государственным гражданским служащим субъектов РФ в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Так, гражданин Василькин К.П., уволенный с государственной гражданской службы в связи с ликвидацией Комитета по туризму и развитию курортов Санкт-Петербурга, обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой о том, что решением отдела социальной защиты населения администрации Курортного района Санкт-Петербурга от 3 сентября 2008 года № 76 была отменена установленная раннее ежемесячная доплата к трудовой пенсии по старости за стаж государственной гражданской службы Санкт-Петербурга. Основанием для принятия такого решения послужило отсутствие у заявителя двенадцатимесячного периода замещения должности гражданской службы в государственных органах и органах государственной власти Санкт-Петербурга перед достижением возраста, определенного действующим законодательством для назначения трудовой пенсии по старости, - необходимого условия установления ежемесячной доплаты к трудовой пенсии по старости, предусмотренного подпунктом 2 пункта 1 статьи 14 Закона Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 399-39.

Жалоба гражданина Василькина К.П. не была принята Конституционным Судом РФ к рассмотрению на том основании, что такого рода доплаты к пенсии являются дополнительным обеспечением бывших государственных служащих субъектов Российской Федерации, предоставляемым им за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации помимо государственной пенсии, назначаемой на общих основаниях. Следовательно, законодатель субъекта Российской Федерации вправе при отсутствии федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и членов их семей – вводить и изменять с учетом своих финансовых возможностей порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим государственные должности в данном субъекте Российской Федерации, дополнительного обеспечения в виде ежемесячных доплат к установленным этим лицам пенсиям, в том числе корректировать правила назначения и расчета таких доплат [13]. Следует отметить, что подобные дела рассматривались Конституционным судом неоднократно [14].

Правовой статус государственного гражданского служащего помимо прав включает также и запреты. Среди них наблюдаются, в том числе, и те запреты, которые распространяются на граждан после их увольнения с гражданской службы.

В частности, согласно ч. 3 ст. 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

К сожалению, в настоящее время в российском законодательстве отсутствует общеправовое понятие служебной тайны или же служебной информации.

Федеральным законом "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" [15] определяется категория «информация ограниченного доступа» – информация, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Постановление Правительства РФ № 1233 от 3 ноября 1994 г. "Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии" [16] вводит понятие «служебная информация ограниченного распространения» - несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью.

Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 [17] определяется понятие «служебная тайна», в частности к данной информации относятся служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК РФ и федеральными законами.

Данная информация согласно Указу входит в перечень конфиденциального характера. К сведениям конфиденциального характера, помимо служебной тайны, законодатель также относит:

- сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;
- сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" [18] и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее);
- сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (коммерческая тайна);
- сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Следовательно, различными правовыми актами определяются такие категории, как: «служебная информация ограниченного распространения», «служебная тайна» и др. В связи с этим видится необходимость законодательного закрепления понятия «служебная тайна» и механизма её защиты.

Запрет распространять данную информацию носит постоянный (пожизненный) характер.

- В случае распространения гражданином, ушедшим с государственной гражданской службы, сведений конфиденциального характера или служебной информации к нему может быть применена:
- уголовная ответственность по статьям: ст. 137, 138, 147, 155, 183, 283, 284, 310, 311, 320 УК РФ;
- административная ответственность по ст. 13.14 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом лицом, получившим данную информацию в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей.

Второй запрет, который распространяется на граждан после их увольнения с государственной гражданской службы, закреплен ст. 3.1. Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Согласно данной статье, гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

Данный запрет содержится и в Федеральном законе "О противодействии коррупции". Однако в данном законе помимо прочего оговаривается стоимость выполнения работ. Так, согласно п.1, ст. 12 Закона «Гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового (гражданско-правовых договоров), если отдельные (административного) государственного, муниципального управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Перечень таких должностей, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»" [19], соответствует перечню должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 [20]. Перечни должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации [21].

Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов дается в порядке, установленном Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" [22]. В частности, в данном акте в числе оснований проведения заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в государственном органе называется поступившее в подразделение кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу кадровой службы, обращение гражданина о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданскоправового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности.

Комиссия обязана рассмотреть письменное обращение гражданина в течение семи дней со дня поступления указанного обращения, и о принятом решении направить гражданину письменное уведомление в течение одного рабочего дня, и уведомить его устно в течение трех рабочих дней.

По итогам рассмотрения этого вопроса комиссия может принять одно из следующих решений:

- дать гражданину согласие на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданскоправового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности;
- отказать гражданину в замещении должности в коммерческой некоммерческой организации либо в выполнении работы на условиях гражданскоправового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные

функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, и мотивировать свой отказ.

Помимо этого гражданин, замещавший включенные в соответствующие перечни должности государственной гражданской службы, в течение двух лет после увольнения с государственной гражданской службы обязан при заключении с организацией трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), в случае если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в служебные обязанности служащего, сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы. Несоблюдение гражданином данного требования влечет прекращение трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с указанным гражданином.

Одновременно с этим и на работодателя согласно ч. 4 ст. 12 Закона "О противодействии коррупции" возлагается обязанность при заключении с такими лицами договоров на протяжении двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы сообщать в десятидневный срок о заключении договоров представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту их службы. Данная обязанность была продублирована в Трудовом кодексе РФ [23] в ст. 64.1. «Условия заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими».

Процедура предоставления данной информации закреплена Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 700 [24].

Несоблюдение работодателем обязанности сообщать в десятидневный срок о заключении договоров представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту их службы образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего» [25].

особенностей правового статуса Выявление граждан, покинувших государственную службу, наглядно демонстрирует специфику такого правового статуса. Следовательно, можно говорить о пролонгировании служебно-правовых отношений, то есть о их влиянии в том числе и на те отношения, которые возникают в послеслужебный период. Одновременно с этим следует отметить необходимость дальнейшей законодательной регламентации и детализации статуса граждан, покинувших государственную службу.

Литература и источники

- 1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1981. С. 680; Словарь русского языка в 4 т. Т. 4 / Под ред. А.П. Евгеньевой. М., 1988. С. 254.
- 2. Новый энциклопедический словарь. М., 2001. С. 1158; Словарь современных понятий и терминов / Сост., общ. ред. В.А. Макаренко. М., 2002. С. 412; Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2001. С. 792.
 - 3. Абрамов В.И. Правовой статус ребёнка // Современное право. 2005. № 9.
- 4. Федеральный закон 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
- 5. Указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 (в ред. от 23 октября 2008 г.) "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела" // Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2242.
- 6. Федеральный закон 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 05.04.2013) "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.
- 7. Основания, предусмотренные пунктами 1 3, 7 9 части 1 статьи 33, пунктами 1, 8.2 и 8.3 части 1 статьи 37, пунктами 2 - 4 части 1 и пунктами 2 - 4 части 2 статьи 39 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"

- 8. Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1141 (в ред. от 19 мая 2011 г.) "О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих" // Собрание законодательства РФ. 2010. № 39. Ст. 4926.
- 9. Федеральный закон от 3 мая 2011 г. № 94-ФЗ "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2711.
- 10. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (в ред. от 3 декабря 2012 г.) "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4920.
- 11. Закон Московской области от 12 июля 2002 г. № 66/2002-ОЗ (в ред. от 4 апреля 2012 г.) "О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Московской области, государственным служащим Московской государственным гражданским служащим Московской области и лицам, замещавшим должности в органах государственной власти Московской области" // Вестник Московской областной Думы. 2002. № 10.
- 12. Областной закон Ростовской области от 15 февраля 2008 г. № 872-3С (ред. от 18.11.2011) "О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Ростовской области и должности государственной гражданской службы Ростовской области" // Наше время. 2008. 21 февраля.
- 13. Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 150-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Василькина К.П. на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга "О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга" и Закон Санкт-Петербурга "О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга"
- 14. Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 107-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кирюшиной Г.М. на нарушение ее конституционных прав Законом Калужской области "О внесении изменений в Закон Калужской области "О государственной службе Калужской области" и частью шестой статьи 381 ГПК РФ"; Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 108-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гальченковой В.А., Марковой Н.И., Сапроновой В.В. и Северенчук В.В. на нарушение их конституционных прав положениями частей третьей - пятой статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области"; Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. № 643-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дунаева Николая Алексеевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 2 Закона Ленинградской области "О внесении изменений в Областной закон "О пенсии за выслугу лет, назначаемой лицам, замещавшим государственные должности государственной Ленинградской области").
- 15. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"//Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
- 16. Постановление Правительства РФ № 1233 от 3 ноября 1994 г. (в ред. от 20 июля 2012 г.) "Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии" // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. ІІ). Ст. 3165.
- 17. Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 (в ред. от 23 сентября 2005 г.) "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера" // Собрание законодательства РФ.1997. № 10. Ст. 1127.
- 18. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ (в ред. от 30 ноября 2011 г.) "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства"//Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3534.

- 19. Указ Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 30. Ст. 4070.
- 20. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 (в ред. от 30 марта 2012 г.) "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей" // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.
- 21. Закон Санкт-Петербурга от 17 февраля 2010 г. № 46-23 (в ред. от 26 июня 2012 г.) "О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Санкт-Петербурга, и лицами, замещающими государственные должности Санкт-Петербурга, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2010. № 7; Постановление Правительства Ростовской области от 22 марта 2012 г. № 220 (в ред. от 28 февраля 2013) "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Ростовской области, и государственными гражданскими служащими Ростовской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" и др.
- 22. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 (в ред. от 2 апреля 2013 г.) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.
- 23. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
- 24. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 700 "О порядке сообщения работодателем при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение 2 лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы" // Собрание законодательства РФ. 2010. № 37. Ст. 4712.
- 25. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73

СИСТЕМА РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО РОССИЙСКОМУ БЮДЖЕТНОМУ ПРАВУ

© 2013 г. И.А. Рассыльников

Южно-Российский институт управления South Russia Institute of Administration Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Administration Федерации 344002, г. Ростов-на-Дону,

of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public 70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don,

344002

ул. Пушкинская, 70

В статье рассмотрена система расходных обязательств в российском бюджетном праве, и выявлены особенности и отличия их от классических гражданско-правовых обязательств.

Ключевые слова: бюджетное право, расходные обязательства, бюджетные обязательства, публичные расходные обязательства.

The article studies the system of expenditure commitments in Russian budget laws; reveals their distinctions from 'classic' civil law obligations.

Keywords: budget law, expenditure commitments, budget commitments, public expenditure commitments.

Российское бюджетное право представляет собой достаточно новое нормативноправовое образование. Следствием этого являются активные процессы формирования системы и терминологии бюджетного права, появляются новые бюджетно-правовые институты и так далее. Одним из системообразующих процессов, происходящих в бюджетном праве, является рецепция явлений и понятий из других отраслей. Иногда такая рецепция носит сущностный характер (например, институт государственных гарантий представляет собой хорошо известный гражданскому праву институт гарантии, осложненный публично-правовым элементом), иногда же заимствование имеет терминологический характер.

В рамках настоящей статьи рассматривается система обязательств в российском бюджетном праве с тем, чтобы выявить их особенности и отличия от классических гражданско-правовых обязательств.

Понятие бюджетно-правового обязательства является достаточно новым понятием для российской легальной терминологии. Изначально в бюджетном законодательстве понятие обязательства использовалось в классическом гражданскоправовом понимании, когда речь шла о денежных обязательствах либо о долговых обязательствах публично-территориального образования. В 2004 году в текст Бюджетного Кодекса РФ были включены понятия расходного и бюджетного обязательств [1], а в 2007 году появились понятия публичного и публичного нормативного обязательств [2].

Самый факт использования понятия «обязательство» в сфере бюджетноправового, то есть публичного регулирования делает возможным постановку вопроса о необходимости и оправданности использования такой конструкции. В этом вопросе ученые занимают диаметрально противоположные позиции.

Одни исследователи настаивают на том, что понятие «обязательство» разработано исключительно для регулирования гражданского оборота, в силу чего перенос этого понятия в область публично-правового регулирования недопустимо. Например, по мнению Е.А. Суханова, использование понятия обязательства в данном случае обусловлено стремлением обосновать применение в публичном праве инструментария обязательственного права, создаваемого в течение нескольких столетий для регулирования потребностей частноправового оборота, что в той или иной мере игнорирует отраслевое различие правоотношений, особенности частноправового и публично-правового регулирования [3].

Другие авторы полагают, что сходная экономическая природа отношений в области гражданско-правового и финансово-правового регулирования допускает заимствование цивилистической терминологии, и видят в такой рецепции положительные стороны. Так, С.В. Запольский видит в финансовом обязательстве признание восстановления на некоторое время потерянной истинной природы финансовых отношений, а именно отношений юридически опосредствующего отчуждение имущества (в денежной форме) одного субъекта и присвоение этого имущества другим субъектом. Если такие отношения не будут отношениями обязательственными, тогда они перестанут быть правовыми отношениями вообще [4].

Не принимая участия в этом принципиальном споре в рамках настоящей статьи, следует отметить, что, несмотря на терминологическое заимствование, понятие бюджетно-правового обязательства принципиально отличается от гражданскоправового обязательства.

Понятие «обязательство» используется в юриспруденции со времен римского права, где оно определялось как определенная связь (jurisvinkulum), устанавливаемая в отношениях между двумя лицами. Одно из них именуется кредитором, поскольку обязательство связывает его правом требования (reus credenti), а другое - должником, связанное не правом, а обязанностью, не требованием, а долгом (reus debendi). Сущность обязательства (obligationum substantia) состоит в вытекающей из него обязанности что-либо сделать или предоставить (obstringat ad dandum aliquid vel faciendum fel praestandum) [5, c. 90-91].

Достаточно давно в науке были сформулированы и признаки обязательства, к которым относят следующие [6, с. 3]:

- обязательство опосредует процесс перемещения имущества или иных результатов труда, также носящих имущественный характер;
- всегда устанавливается с каким-либо конкретным субъектом и носит относительный характер;
- характеризуется наличием у управомоченного лица (кредитора) возможности требовать определенного поведения от обязанного лица (должника);
- обязанность должника в обязательстве заключается в выполнении определенных активных действий или воздержании от выполнения определенных действий:
 - наличие санкции за неисполнение.

Однако обязательство в бюджетном праве определяется законодателем принципиально иным образом. Статья 6 Бюджетного Кодекса в действующей редакции дает определение расходного обязательства как обусловленной законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публичноправового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Опираясь на это определение, можно говорить о том, что понятие расходного обязательства имеет весьма отдаленное отношение к классическому цивилистическому понятию обязательства.

Во-первых, расходное обязательство в бюджетном праве законодатель трактует как обязанность, в то время как обязательство в гражданском праве - это правоотношение.

Во-вторых, расходное обязательство неразрывно связано с расходованием средств бюджетной системы.

В-третьих, носителем расходного обязательства-обязанности может быть только публично-правовое образование либо казенное учреждение, действующее от имени соответствующего публично-правового образования.

Законодательством фактически закреплены (с разной степенью отчетливости) несколько классификаций расходных обязательств.

Наиболее очевидной является классификация по уровню бюджетной системы: расходные обязательства подразделяются на обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования (ст.84-86 БК РФ). В целях реализации принципов самостоятельности бюджетов и разграничения доходов и расходов бюджетов законодатель подробно определяет основания возникновения расходных обязательств разного уровня и определяет также источники их погашения.

Куда менее очевидным представляется смысл разграничения расходных обязательств на бюджетные, публичные и публичные нормативные. Анализ определений, содержащихся в ст.6 БК РФ, показывает, что Бюджетным Кодексом предусматриваются:

- 1) бюджетные обязательства расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году
- 2) публичные обязательства обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации). При этом в составе публичных обязательств выделяется особая группа – публичные нормативные обязательства, то есть публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Подобное деление отдаленно напоминает существующую в теории бюджетного права классификацию бюджетных расходов на постоянные и переменные. Такая классификация сформировалась под влиянием британской бюджетной практики. Расходная часть британского бюджета, начиная со средних веков, делится на постоянные расходы (расходы, определенные постоянно действующими актами) и текущие расходы (расходы, объем которых ежегодно определяется парламентом). В дальнейшем такой подход был воспринят многими европейскими государствами в конце XIX – начале XX века.

Однако на современном этапе бюджетная практика исходит из принципа универсальности бюджета. Данный принцип закреплен и в российском законодательстве: бюджет соответствующего уровня является единственной формой доходов и расходов соответствующей территории, соответственно, все доходы и расходы отражаются в нем полностью (ст.13-15, 32 БК).

Таким образом, все расходные обязательства, подлежащие исполнению в финансовом году, являются в то же время бюджетными. Разница между указанными видами обязательств заключается в следующем. Расходные обязательства закрепляют абстрактную возможность осуществления соответствующих расходов из бюджета определенного уровня. Бюджетные обязательства фиксируют обязанность, имеющую конкретное денежное выражение, произвести соответствующие расходы в определенном финансовом году.

Еще сложнее представляются различия между публичным и публичным нормативным обязательствами. По смыслу определений, содержащихся в ст.6 БК, к публичным обязательствам относятся любые расходные обязательства, размер и (или) порядок расчета которых обусловлены нормативно-правовым актом. В то же время публичные нормативные обязательства включают в себя лишь обязательства перед физическими лицами, за исключением:

- оплаты денежного содержания государственных и муниципальных служащих;
- оплаты труда лиц, замещающих государственные и муниципальные должности;
- заработной платы работников казенных учреждений;
- выплат военнослужащим призывникам;
- выплат стипендий учащимся.

Ч.2 ст.74.1 БК уточняет: социальное обеспечение населения осуществляться посредством принятия публичных нормативных обязательств. Бюджетные ассигнования на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно по каждому виду обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

Таким образом, можно говорить о том, что отечественный законодатель фактически зафиксировал упомянутую выше теоретическую классификацию расходов. Она опирается, в конечном счете, на возможность парламентариев влиять на порядок определения направлений и объема бюджетных расходов.

При определении объема бюджетных обязательств парламент ограничен только лишь социально-экономическими показателями и приоритетами государственной политики. Однако при определении объема публичных обязательств парламентарии обязаны также учитывать требования законодательства, определяющие размер и порядок определения денежного выражения таких обязательств.

Еще один аспект проблемы обязательств в бюджетном праве заключается в порядке реализации таких обязательств. Классическое видение обязательства заключается в его понимании как правоотношения, опосредующего встречное движение стоимости, выраженное в товарной либо денежной форме. Соответственно, обязательство мыслится как относительное правоотношение, стороны которого фактическими действиями реализуют свои права и обязанности.

Однако бюджетные отношения, по общему мнению, предполагают одностороннее безэквивалентное движение стоимости. Как следствие, расходное обязательство не является правоотношением, а выступает в качестве обязанности, которая реализуется в рамках правоотношений, имеющих различную отраслевую принадлежность. Расходование бюджетных средств может осуществляться при выплате денежного содержания государственным служащим, заработной платы работникам казенных и бюджетных учреждений; при оплате товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; при осуществлении социальных выплат населению и т.д. Соответственно, бюджетно-правовые расходные обязательства, реализующиеся при расходовании бюджетных средств, могут существовать лишь как дополнительный элемент трудового, гражданско-правового или иного правоотношения и самостоятельной формы реализации не имеют.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, применение понятия «обязательство» в бюджетном праве является неоднозначным, поскольку расходное обязательство в бюджетно-правовой терминологии принципиально отличается от обязательства в его гражданско-правовом понимании. Если обязательство в гражданском праве трактуется как правоотношение, имеющее определенный набор признаков, то обязательство в бюджетном праве определяется как субъективная обязанность осуществить расходование бюджетных средств.

Во-вторых, система расходных обязательств в бюджетном праве представлена законодателем в двух аспектах: (1) в зависимости от уровня бюджетной системы различают расходные обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования; (2) в зависимости от оснований возникновения различают бюджетные и публичные обязательства, при этом в составе последних особую группу составляют публичные нормативные обязательства.

Исходя из изложенного, можно заключить, что для введения понятия «обязательство» в бюджетно-правовую терминологию имеются определенные основания. Система расходных обязательств, закрепленная в действующем бюджетном законодательстве, достаточно адекватно регламентирует отношения, складывающиеся в сфере распределения бюджетных средств. Вместе с тем, говорить о формировании целостной концепции бюджетно-правовых обязательств на современном этапе было бы преждевременно. Представляется, что направления дальнейшего развития системы расходных обязательств в бюджетном праве будут определяться как административной, так и судебной практикой.

Литература, источники и примечания

- 1. Федеральный закон от 20.08.2004 N 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений".
- 2. Федеральный закон от 26.04.2007 N 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации".
 - 3. Гражданское право. Т. II, полутом 1. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. М. 1999.
- С. 9. Хотя критика Е.А. Суханова в данном случае была направлена против понятия «налоговое обязательство», научная позиция ученого сформулирована предельно ясно и четко.
- 4. Запольский С.В. О модернизации доктрины российского финансового права // Финансовое право. 2008. №4 (СПС КонсультантПлюс).
 - 5. Иоффе О.С., Мусин В.А. Основы римского гражданского права. СПб.: ЛГУ, 1974.
 - 6. Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.571+349.442

ГОРОДСКОЕ СООБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2013 г. Е.В. Гурнак

Южный федеральный университет 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88

Southern Federal University 88, M. Gorkogo St., Rostov-on-Don, 344007

В статье автор определяет правовой статус городского сообщества применительно к сфере градостроительной деятельности и делает вывод о том, что городское сообщество выступает непосредственным субъектом права на осуществление муниципальной власти в городских округах, субъектом градостроительных отношений в части, в которой эти отношения выступают предметом муниципально-правового регулирования.

Ключевые слова: население, местное сообщество, городское сообщество, градостроительная деятельность, муниципальная власть.

The article defines the legal status of urban community regarding the urban development sphere and concludes that the urban community is the direct legal entity for the implementation of the municipal authorities in the urban districts, the party to urban development relations when these relations are the object of municipal legal regulation.

Keywords: population, local community, urban community, urban development, municipal authority.

Народ имеет несомненное право на власть, но хочет народ не власти, а хочет прежде всего устойчивого порядка.

А.И. Солженицын.

Как писал А. Токвиль, один из основоположников современной демократии: «Народ является источником власти в обществе, однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть» [1]. Это высказывание можно считать основополагающим для раскрытия сущности местного самоуправления. Местное самоуправление призвано реализовать одновременно личный интерес каждого человека и коллективный интерес местного сообщества – муниципальный интерес, в основе которого обеспечение благоприятных условий совместного проживания граждан на определенной территории, что требует устойчивого развития этой территории путем обеспечения органами местного самоуправления эффективного градостроительства, поиска баланса между экологическими, социальными, экономическими потребностями населения и решением других проблем, касающихся градостроительства. Развитие муниципальных образований, особенно городских округов, связано с эффективностью градостроительства, поскольку именно данная деятельность направлена на обеспечение органами местного самоуправления благоприятных условий проживания с учетом экологических, социальных, экономических потребностей. Разработка «теории города», формирование агломераций поселений в результате научно-технической революции, воздействие агломераций на формирование градоэкологического метаболизма, трансформация среды проживания местных сообществ, попытка корректного заимствования механизмов муниципального управления других стран диктуют приоритетные направления для муниципально-правовых исследований по анализу градостроительной деятельности как сферы муниципально-правового регулирования. Европейской хартией городов II (принята Конгрессом в ходе его 15-ой Пленарной сессии 29 мая 2008 г. в Страсбурге) существующее распределение городских территорий не признается оптимальным. Город должен быть экономным в отношении своих ресурсов, своей почвы, перемещения людей и энергии; компактность городов позволит сделать городское пространство более легким, доступным для всех горожан независимо от их социальных условий, возраста и состояния здоровья (ст.ст.51, 52).

В этом плане проблемы развития местного самоуправления и градостроительной деятельности имеют двуединую связь: с одной стороны, без успешного осуществления градостроительной деятельности невозможно достижение главных целей местного самоуправления, а с другой стороны, успешное осуществление городского градостроительства невозможно без эффективного участия городского сообщества в нем. Ведь реализация местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти всегда имеет строгую территориальную привязку и направленность, неизбежно обусловлена особенностями (природно-климатическими, социально-экономическими, историко-культурными) соответствующей территории.

Выявляя и реализуя муниципальный интерес, местное самоуправление выполняет три функции: функцию публичной власти, хозяйственную функцию и функцию содействия самоорганизации граждан для реализации ими своего муниципального интереса. Как отмечал А.И. Солженицын, «самоорганизация населения на местном уровне — это единственная возможность ликвидировать пропасть между властью и народом, реализовать потенциал энергии, сознания и силы народа» [2, с. 583].

Но личность, гражданин в системе местного самоуправления выступает не только как конкретный индивид в его взаимоотношениях с другими гражданами, органами и организациями, а проявляет себя, прежде всего, через различные социальные общности, в которых обнаруживаются существенные характеристики человека как субъекта, имеющего положение в качестве жителя сельского или городского поселения, члена местного сообщества [3, с. 121]. Термин «местное сообщество» является самостоятельной муниципально-правовой категорией. Несмотря на то, что данный термин в Конституции Российской Федерации не используется, он получил закрепление в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, в актах, утвержденных указом Президента РФ или приказом руководителя федерального органа исполнительной власти, законах субъектов Российской Федерации и Уставах муниципальных образований [4, с. 64]. И в этой связи эта категория – далеко не только научно-теоретическое понятие, но и категория действующего права [5, с. 124]. В частности, статья 2 Устава города Ростова-на-Дону [6] закрепляет положение, согласно которому: «население, проживающее в муниципальном образовании, объединенное общей территорией, едиными условиями жизни и общими интересами в самостоятельном (под свою ответственность) решении вопросов местного значения, образует городское (местное) сообщество».

Местное сообщество — это особое объединение граждан, которое формируется на основании Конституции РФ и закона в соответствии с объективно складывающимися взаимными интересами граждан по месту их жительства при совместном решении общих дел (вопросов местного значения) [7, с. 254-255]. Таким образом, «городское сообщество» — не что иное, как местное сообщество, участвующее в осуществлении местного самоуправления в том числе и по вопросам градостроительства, тем самым выступая главным субъектом градостроительных отношений.

Градостроительные отношения представляют собой деятельность по развитию территорий городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений. Градостроительные правоотношения включают в себя, с одной стороны, субъектно-объектные отношения (это отношения между городским сообществом и собственно объектами градостроительных отношений), а с другой — субъектно-

субъектные отношения. На основании чего можно сделать вывод, что соединение непосредственного интереса населения с интересами муниципального образования достигается посредством определенных форм реализации прав городского сообщества в сфере градостроительства [8]. При регулировании градостроительных отношений муниципально-правовыми актами необходимо обеспечить баланс публичного и частного интересов, так как именно право позволяет представителям местного сообщества эффективно реализовать на практике свои частные интересы в сфере градостроительства.

Вовлечение граждан в реальный процесс муниципального властвования предполагает, прежде всего, формирование мнения населения по различным вопросам градостроительной деятельности на уровне муниципального образования. Задача органов муниципальной власти состоит не просто в формальном выявлении мнения населения по вопросам градостроительства, а прежде всего в формировании такого мнения: если муниципалитеты не будут предпринимать усилия по формированию такого мнения, население может неадекватно воспринять складывающиеся проблемы в сфере градостроительной деятельности, в результате чего мнение населения будет деформированным, что может привести к неблагоприятным социальным последствиям.

Это находит свое подтверждение в словах Президента Российской Федерации В.В. Путина, произнесенных на семинаре-совещании мэров городов 23 октября 2013 года «о необходимости использования современных коммуникаций, позволяющих выявлять мнения и предложения граждан по улучшению городской среды; активно использовать прямые формы общения: публичные слушания, сходы, местные референдумы по самым острым вопросам от строительства школы до установки дорожных знаков, от разбивки сквера до организации ярмарки выходного дня» [9].

Местное сообщество не называется субъектом регламентируемых правом отношений. Субъектами градостроительных отношений определены Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица (ст.5 ГрК РФ). Хотя, на наш взгляд, было бы целесообразно закрепить местное сообщество в качестве субъекта градостроительной деятельности.

Первичным субъектом градостроительных отношений в городе в части, в какой отношения являются предметом муниципально-правового регулирования, выступает городское сообщество, а также граждане как члены городского сообщества, что полностью соотносится с положением ст.11 Европейской хартии городов II: «... гражданам-горожанам, принадлежат СВОИМ являясь экономическим, социальным и культурным благом, которое призваны унаследовать грядущие поколения».

Однако, на наш взгляд, важным является вопрос, раскрывающий понятие членов местного сообщества, которые имеют права и могут их реализовать при решении вопросов местного значения, в частности в градостроительной сфере. И в этом смысле интересен подход профессора Бондаря Н.С., согласно которому членами местного сообщества являются не только лица, постоянно проживающие на территории муниципального образования, но и лица, которые таковыми не являются, при соблюдении последними определенных условий, таких как: наличие на праве собственности недвижимого имущества на территории муниципального образования, уплата местных налогов в бюджет данного муниципального образования, заявление лица о желании быть членом городского сообщества, зарегистрированное в администрации городского района по месту нахождения недвижимого имущества заявителя [10, с. 51, 68]. Причем этот подход нашел свое воплощение в п.3 ст. 2 Устава города Ростова-на-Дону, однако впоследствии был исключен [11]. На наш взгляд, применение такого подхода муниципалитетами для раскрытия категории членов местного сообщества в своих Уставах был бы наиболее оптимальным.

Местное сообщество, выступая субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти, является, таким образом, муниципального градостроительства, причем не только в части, в какой законодатель непосредственно определил полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности (ст.8 ГрК РФ «Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности»), но и в части реализации полномочий местного самоуправления, оказывающих влияние на местное градостроительство. К числу последних можно отнести, в частности, принятие устава муниципального образования (внесение изменений, дополнений в него) как документа, регламентирующего основные вопросы, касающиеся конкретного муниципального образования, в том числе вопросы местного градостроительства (принимая во внимание, что на уровне такого документа вопросы местного градостроительства могут быть конкретизированы и детализированы с учетом специфики соответствующего муниципального образования).

Местные сообщества и их члены могут участвовать в местном самоуправлении, в реализации своих целей по решению вопросов, связанных с градостроительством, несколькими возможными способами:

- 1) через формы непосредственной демократии [12], которые, в свою очередь, включают в себя 1) императивные институты прямого волеизъявления, результатом которых является принятие общеобязательных муниципально-правовых решений (местный референдум (ст. 22), голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24)); 2) консультативные институты прямого волеизъявления, по итогам которых принимаются решения, носящие рекомендательный характер для органов местного самоуправления (публичные слушания (ст. 28), опрос граждан (ст.31), конференции граждан (ст. 30) и др.) [13, с. 309];
- 2) через систему органов местного самоуправления, а именно через представительный орган, администрацию, через точнее структурные подразделения, главу муниципального образования;
- 3) через таких специальных субъектов, как районные администрации и органы территориального общественного самоуправления [14], когда речь идет о реализации этих прав на части территории муниципального образования. Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях должно стать одним из приоритетных направлений работы органов местного самоуправления и муниципального сообщества в целом.

Сегодня законодательная база деятельности ТОС на федеральном уровне в основном создана. Вместе с тем, заслуживает внимания вопрос об упрощении процедуры регистрации органов территориального общественного самоуправления в качестве юридических лиц [15].

Специфика регламентации прав местного сообщества сфере градостроительной деятельности такова, что комплексное нормативное закрепление получил именно опосредованный способ реализации прав этого сообщества - через установление системы полномочий органов местного самоуправления. Как следствие (не обусловленное, разумеется, лишь отмеченной причиной), фактически не сложилась практика применения непосредственной реализации местным сообществом своих прав. Это в полной мере относится и к городским сообществам по вопросам градостроительства.

В силу отмеченной специфики законодательного регулирования основной массив прав городского сообщества в сфере местного градостроительства осуществляется посредством осуществления органами местного самоуправления своих полномочий по вопросам местного значения. Положения ст.8 Градостроительного кодекса РФ («Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности») имеют системообразующее значение для определения компетенции органов местного самоуправления в вопросах градостроительства. Они, с одной стороны, указывают на безусловное доминирование опосредованной формы реализации местным сообществом прав в области градостроительства и тем самым выявляют специфику формальной, «внешней» стороны статуса местного сообщества как субъекта градостроительства, а с другой стороны, положения ст.8 ГрК РФ четко отделяют сферу муниципально-правового воздействия на градостроительные отношения от государственно-властного.

100

Приведенные законоположения правильно характеризуют соотношение правовых статусов местного сообщества и органов местного самоуправления: первичным субъектом права на осуществление местного самоуправления являются местные сообщества, именно они — непосредственные носители муниципальной власти. В этой связи полномочия органов местного самоуправления, в частности, в вопросах городского градостроительства — это полномочия вторичного характера, производные от прав городского сообщества в соответствующей сфере.

Пунктом 26 части 1 ст.21 Устава г. Ростова-на-Дону вопросы местного градостроительства (по сути, производные от полномочий органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности, закрепленных в ст.8 ГрК РФ) определяются в качестве «полномочий городского самоуправления по вопросам собственного ведения». Таким образом, в Уставе г. Ростова-на-Дону наблюдается более полное (и правильное) указание на субъекта соответствующих полномочий в сравнении с юридической техникой ст.8 ГрК РФ (где носителями полномочий названы органы местного самоуправления).

Городское самоуправление согласно данному Уставу — это не что иное, как местное самоуправление в городе Ростове-на-Дону. «Принадлежность гражданина к городскому сообществу и наличие у него установленной законодательством дееспособности является основанием для обладания всей полнотой индивидуальных и коллективных прав на осуществление городского самоуправления в соответствии с настоящим Уставом» (п.2 ст.2 Устава г. Ростова-на-Дону).

Анализ и сравнение уставов разных городских округов наглядно подтверждает необходимость позиционирования городского сообщества как непосредственного субъекта права на осуществление муниципальной власти в городах, определяет необходимость проведения работы по совершенствованию (или хотя бы по приведению в соответствие со смыслом федерального нормативного регулирования) юридической техники, прежде всего уставов городов. Тем более актуальна такая деятельность в контексте укрепления в массовом сознании роли городского сообщества как субъекта городского градостроительства.

Литература, источники и примечания

- 1. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992.
 - 2. Солженицын А.И. Публицистика. Ярославль, 1996.
- 3. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004.
- 4. Сергеев Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий / Монография. Екатеринбург, 2012.
- 5. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004.
- 6. Устав города Ростова-на-Дону. Принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 г. №211 (в ред. решения Ростовской-на-Дону городской Думы №392 от 18.12.2012 г.) // Официальное издание «Устава города г. Ростова-на-Дону», 1996 г. // Ростов Официальный. №5. 30.01.2013 г.
- 7. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2009.
- 8. Георгиева Т.П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов). Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2000.
 - 9. URL: http://www.kremlin.ru/news/19480
- 10. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. Ростов н/Д., 1996.
- 11. Устав города Ростова-на-Дону. Принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 г. № 211 // Ростов официальный. 1996. Июль №26-27.
- 12. Федеральный закон РФ № 131-Ф3 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального

закона № 185-Ф3 от 02.07.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- 13. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов // под ред. проф. Н.С. Бондаря. М., 2013.
- 14. Например, ст. 52 Устава г. Ростова-на-Дону предусматривается, что городское самоуправление осуществляют наряду с городскими органами местного самоуправления, районные администрации, органы ТОС // Устав города Ростова-на-Дону. Принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 г. № 211 (с посл. изменениями и дополнениями от 21.02.2012 г.) // Ростов Официальный. № 13. 28.03.2012.
- 15. Основы государственной концепции (стратегии) развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период / предварительный проект // URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/

УДК 342.553

ПРИНЦИПЫ ОКАЗАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: СИСТЕМА, ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ

© 2013 г. Е.А. Филимонова

Южный федеральный университет 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88

Southern Federal University 88, M. Gorkogo St., Rostov-on-Don, 344007

В статье анализируется система принципов оказания муниципальных услуг, включающая в себя общие принципы местного самоуправления и специальные принципы. Учитывая комплексный характер института муниципальных услуг, автор рассматривает принципы оказания услуг сквозь призму межотраслевой природы.

Ключевые слова: принципы оказания муниципальных услуг; общие и специальные принципы; межотраслевой характер.

The paper analyzes the system of principles of rendering municipal services which includes both general principles of local self-government and specific principles. Considering the integrated nature of municipal services, the author examines the principles of rendering service in the light of intersectoral nature.

Keywords: principles of rendering municipal services, general and specific principles, intersectoral nature.

В современных условиях формирования рыночных отношений и, соответственно, неизбежного перехода на платную систему предоставления многих социальных благ и услуг, принципиальное значение приобретает проведение активной социальной политики на уровне регионов и муниципальных образований [1, с. 396].

Формой реализации местным самоуправлением стоящих перед ним социальных задач являются его социально-экономические полномочия, проявляющиеся в обязанностях органов и должностных лиц местного самоуправления участвовать в соответствии с законом в удовлетворении социально-экономических интересов граждан (ст. 2,7 и 18 Конституции РФ).

Таким образом, посредством реализации социально-экономических полномочий местного самоуправления создаются условия (гарантии) осуществления индивидом всего комплекса его прав и свобод, которые реализуются, в том числе через систему муниципальных услуг [1, с. 398].

102

Важным условием эффективного функционирования названной системы являются принципы оказания муниципальных услуг. В данном случае под принципами следует понимать основополагающие начала, лежащие в основе всего процесса деятельности органов местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг населению.

На современном этапе развития института муниципальных услуг принципы их оказания целесообразно разделять на общие и специальные. К принципам общего характера относятся сами по себе принципы местного самоуправления, поскольку муниципальные услуги имеют особый, местный уровень реализации. Принципы местного самоуправления пронизывают своим нормативным содержанием не только начала осуществления населением публичной власти, но и порядок, условия реализации индивидуальных и коллективных прав граждан по месту жительства и, стало быть, оказывают прямое нормативно-правовое влияние на механизм оказания муниципальных услуг. При этом под принципами местного самоуправления следует природой самоуправления обусловленные местного императивы, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления, правового статуса личности в системе муниципальной демократии, взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти [2]. В Конституции РФ получили признание следующие общие принципы местного самоуправления:

- 1) Самостоятельность решения населением вопросов местного значения (ст. 12 и 130 Конституции РФ). Муниципальные образования самостоятельны в решении вопросов местного значения, что реализуется путем местного референдума, муниципальных выборов, с помощью других форм прямого волеизъявления, через деятельность граждан в выборных и других органах местного самоуправления. Органы местного самоуправления организационно обособлены, наделены в соответствии с уставом муниципального образования собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.
- 2) Приоритет прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип берет свое начало в ст. 2 Конституции РФ, которая провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Все права и свободы реализуются гражданами именно на территории конкретных муниципальных образований, например, право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ. Реализовать своё право на неприкосновенность жилища, предоставленной ст. 25 Конституции РФ, граждане могут именно на территории муниципального образования. Органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти в соответствии с ч. 2 ст. 40 поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Органы местного самоуправления кроме того формируют муниципальные жилищные фонды, из которых жильё предоставляется бесплатно или за определённую плату малоимущим, иным указанным в законе гражданам (ч. 3 ст. 40). В ч. 1 ст. 41 закреплён важный принцип социальной защиты граждан РФ, также реализующийся на уровне местного самоуправления: медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счёт средств соответствующего бюджет.
- Принцип законности представлен в юридической литературе как принцип, метод и режим реализации норм права, содержащихся в законах и основанных на них подзаконных нормативных актах, всеми субъектами общественных отношений (государством, его органами, должностными лицами, общественными организациями, гражданами). Как ОДИН основополагающих принципов предоставления ИЗ муниципальных услуг принцип законности предполагает, во-первых, наличие обширной нормативной базы регулирования отношений в данной сфере, а, во-вторых, строгого соблюдения всеми участниками правоотношений установленных норм. Для законности характерно: общеобязательность законов, их верховенство над правовыми актами управления; единообразное понимание и исполнение законов на всей территории РФ; недопустимость противопоставления законности и целесообразности; связь с правовой культурой [3].
- 4) Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством (ст. 12 Конституции РФ). Местное

самоуправление должно иметь автономию в отношении своей компетенции, обладать свободой действия для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, находящемуся в его ведении. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, однако строят отношения с другими муниципальными образованиями, органами местного самоуправления и государственной властью. Предметы ведения разграничиваются между муниципальными образованиями, и последние не подчиняются другим муниципальным образованиям. Являясь юридическими лицами, муниципальные образования обладают правом на муниципальную собственность и являются участниками гражданского оборота.

Принцип гласности местного самоуправления позволяет проконтролировать деятельность органов власти и управления всех уровней, дает возможность гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы. Конституционный принцип гласности является обязательным в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, предполагая, в частности, необходимость опубликования нормативных правовых актов местного самоуправления, обязанность муниципальных органов власти и их должностных лиц обеспечить каждому возможность знакомиться с документами и материалами, непосредственно касающимися прав и свобод человека, а также получать другие полные и достоверные сведения о функционировании муниципальной власти, в том числе через муниципальные средства массовой информации, Интернет-сайты муниципальных образований, блоги руководителей муниципалитетов.

Конституционный принцип гласности местного самоуправления конкретизируется в текущем законодательном регулировании и, в частности, в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 07 июня 2013 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [4], который направлен на формирование механизма реализации конституционного права граждан свободно искать и получать информацию о деятельности органов местного самоуправления.

- 6) Обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-финансовыми ресурсами (ст. 132 Конституции РФ). Местное самоуправление должно иметь условия, позволяющие его органам обладать достаточными для выполнения своих функций средствами. Местное самоуправление самостоятельно управляет муниципальной собственностью, формирует, утверждает и исполняет местный бюджет, устанавливает местные налоги и сборы.
- 7) Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Органы местного самоуправления отвечают не только за принимаемые решения, но и за свои действия. Основания, виды, порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий, которые обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами, а также ответственность перед физическими и юридическими лицами, которая может возникнуть из гражданско-правовых отношений [2, с. 234-242].

Специальные принципы оказания муниципальных услуг получили прямое нормативно-правовое закрепление в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-Ф3 (в ред. от 23 июля 2013 г.) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" [5]. В качестве основных принципов, которые по юридической природе можно квалифицировать как специальные, установлены следующие:

- 1) Правомерность предоставления муниципальных услуг органами и должностными лицами местного самоуправления.
- 2) Заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг.
- 3) Правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление муниципальных услуг и платы за предоставление муниципальных услуг.

- 4) Открытость деятельности органов, предоставляющих муниципальные услуги.
- 5) Доступность обращения за предоставлением муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья.
- 6) Возможность получения муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Из всего перечисленного, на наш взгляд, требует пояснения характеристика муниципальной услуги в качестве доступной. Какими же основными параметрами она должна обладать?

Доступность услуги означает возможность ее получения всеми категориями граждан в приемлемом для них месте, времени и с соизмеримым расходованием имеющихся ресурсов. К таким характеристикам относятся, например: количество и удаленность пунктов обслуживания населения, график работы и др.

Основные параметры доступности услуги зависят, в первую очередь, от категории заявителя.

Для граждан с низкими материальными доходами существенное значение будут иметь дополнительные издержки, возникшие в связи с оказанием муниципальной услуги (оплата проезда до места получения услуги, отсутствие возможности получить электронные услуги при отсутствии доступа к сети Интернет, необходимость представления каких-либо дополнительных платных документов и т.д.).

Внимание другой категории, к примеру, лиц с ограниченными возможностями здоровья будет обращено, прежде всего, на отсутствие физических препятствий к месту получения услуги (лифты, для слабовидящих — крупный шрифт, для слабослышащих — условия виртуального взаимодействия и т.д.) и т.д. [6, с. 134,136].

Следует отметить, что для всех категорий граждан имеет значение информационная и территориальная доступность муниципальных услуг. Территориальная доступность означает, насколько близко находится муниципальный орган либо уполномоченная организация по оказанию муниципальных услуг от места их проживания. Выполнение этого условия будет зависеть не только от размеров территории муниципального образования, но развитости его транспортной инфраструктуры.

Информационная доступность характеризуется возможностью получения информации о той или иной услуге до посещения соответствующего органа или учреждения путем использования различных средств массовой информации: газеты, журналы, радио, телевидение, интернет. При этом итоги проведения мониторинга качества и доступности предоставления муниципальных услуг в некоторых регионах широкое распространение показали, что, несмотря на информационнотелекоммуникационных технологий (в частности, Интернет) и других средств информации, население по-прежнему ориентируется в основном на неформальные информационные каналы (сообщения родственников, знакомых, соседей, коллег по работе и т.д.).

Современный этап развития муниципальных услуг позволяет дополнить названные принципы еще одним - принципом «одного окна», реализуемым на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее МФЦ), которые определены как организации любой организационноправовой формы, уполномоченные на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг. В общем плане МФЦ – это своего рода посредник между гражданами и органами или организациями, непосредственно предоставляющими муниципальные услуги. Главная цель «одного окна» – упрощение процедуры получения услуги для заявителя, состоящая в том, чтобы услуга была оказана после однократного обращения заявителя, а взаимодействие с органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществлялось МФЦ самостоятельно. В первую очередь это касается комплексных муниципальных услуг, которые предполагают необходимость совершения некоторой совокупности действий различными органами местного самоуправления либо иными субъектами. Однако, как показывает практика, зачастую МФЦ осуществляют единичные действия и превращаются в дополнительное звено между заявителем и органом [7, с. 139-155].

Задачи МФЦ условно разграничивают на следующие: информационные задачи; задачи по оптимизации документооборота; задачи по повышению качества предоставления муниципальных услуг, т.е. осуществления набора необходимых действий.

Следует учитывать, институт муниципальных услуг, получая реализацию в различных сферах деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, требует более детального, комплексного правового регулирования. Соответственно, и сами принципы оказания муниципальных услуг целесообразно рассматривать сквозь комплексную, межотраслевую призму. Так, наряду с конституционными и муниципальными, будут применяться и другие отраслевые принципы – гражданского, земельного, экологического, трудового и других отраслей права.

Деятельность органов местного самоуправления как субъектов гражданскоправовых отношений, в первую очередь при оказании муниципальных услуг возмездного характера, базируется на нормах Гражданского кодекса РФ [8]. Муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях на равных началах с иными участниками этих отношений. При этом необходимо учитывать природу органов местного самоуправления как публично-властного института. Наделение муниципальных образований гражданской правоспособностью необходимо лишь постольку, поскольку решение вопросов местного значения невозможно без вступления в некоторые гражданско-правовые отношения [9, с. 178-179].

ГК РФ закрепляет следующие принципы правового регулирования оказания услуг муниципальными образованиями:

- 1) От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (ст. 125 ГК РФ).
- Муниципальное образование отвечает ПО СВОИМ обязательствам принадлежащему ему на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности (ст. 126 ГК РФ).
- 3) Глава 39 ГК РФ регулирует договор возмездного оказания услуг: услуг связи, медицинских, ветеринарных, аудиторских, консультационных, информационных услуг, услуг по обучению, туристическому обслуживанию и иных.

Необходимо учитывать, что принципы оказания конкретной муниципальной услуги (в зависимости от ее содержания) могут закрепляться и в иных главах и статьях ГК РФ. Например, предоставление такой муниципальной услуги, как «Оформление дополнительного соглашения к договору аренды земельного участка», оказываемой Департаментом имущественно-земельных отношений г. Ростова-на-Дону, будет основано также на нормах главы 34 ГК РФ, регулирующей договор аренды.

Названный пример муниципальной услуги подтверждает и тот факт, что помимо гражданско-правовых принципов, оказание муниципальных услуг в некоторых случаях базируется и на нормах иных отраслей права. В данном случае, учитывая специфику земельных участков как объектов прав, вполне логичным будет применение норм Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (в ред. от 05 апреля 2013 г.) [10].

Или – предоставление муниципальной услуги «Выдача разрешения на вступление в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет» Комитетом по социальной политики Администрации г. Екатеринбурга будет осуществляться на основе, в том числе, норм Семейного кодекса РФ от 29 декабря 1995 г. N 223-ФЗ (в ред. от 02 июля 2013 г.) [11].

Таким образом, принципы оказания муниципальных услуг, находясь в режиме межотраслевой природы данного института, наполняются комплексным характером, включающим нормы различных отраслей права. Муниципальные услуги оказываются в рамках выполнения функций муниципальной власти, а потому напрямую зависят от общих принципов организации местного самоуправления.

- 1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма. 2009.
- 2. Муниципальное право РФ: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013.
 - 3. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2002.
 - 4. СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.
 - 5. СЗ РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.
- 6. Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: Дисс. ... к.ю.н. Мытиши, 2009.
- 7. Гриценко Е.В., Бабелюк Е.Г. Правовой статус многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в России и европейский опыт организации «службы единого окна» // Закон. 2012. № 7.
 - 8. СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410.
- 9. Кириллова А.М. Муниципальные образования как участники гражданских правоотношений // Вестник Чувашского университета. 2011. № 1.
 - 10. СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4147.
 - 11. СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 16.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 327

ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ СРЕДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

© 2013 г. А.А. Борщ

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Bul.1, 82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571

В статье рассмотрены тенденции формирования среды обеспечения национальной безопасности в условиях глобализации.

Ключевые слова: среда обеспечения, национальная безопасность, тенденции, ядерное оружие, информационная безопасность, международная организация, механизм.

The article considers the trends in the formation of national security environment under globalization.

Keywords: national security trends, nuclear weapons, information security, international organization mechanism.

Эволюция среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является объективным фактором развития мирового сообщества. Она в каждом государстве зависит от существующего общественно-экономического строя в условиях глобализации, его внешней и внутренней политики.

Автор на основе анализа процессов развития политической борьбы в современном мире пришел к определенным выводам в отношении тенденций эволюции среды обеспечения национальной безопасности, которые характерны большинству высокоразвитых государств мира, в том числе России. Эти тенденции, с

одной стороны, отражают политический вектор этого явления, а с другой — реальные возможности каждого из государств. Среди таких тенденций — стремление к исключению ядерного оружия из арсенала политики и вооруженной борьбы при одновременном сокращении обычных вооружений; совершенствование информационной безопасности государства; создание международной организации, способной повлиять на эволюцию среды обеспечения национальной безопасности

государства.

Теперь попытаемся доказать правомерность высказанных положений. Первая тенденция эволюции среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях глобализации – стремление к исключению ядерного оружия из арсенала государств мира при одновременном сокращении обычных вооружений является объективной необходимостью существующего мирового сообщества. Это позволит не только сохранить цивилизацию на планете, но и успешно решить важнейшие вопросы взаимоотношений между государствами в период глобализации не с позиции силы, а путем переговоров с целью достижения взаимных соглашений. В настоящее время ядерная война не может быть средством достижения целей обеспечения национальной политической борьбы и формирования среды безопасности. На первом этапе международных переговоров в этой области необходимо строго ограничить число государств, владеющих ядерным оружием, и не допускать его распространения, а на втором - полностью исключить его из арсенала человечества. Кроме того, Россия должна стремиться к тому, чтобы не допустить продвижения НАТО к ее границам, исключить создание ПРО, нацеленной против нашей страны. Эти вопросы должны решаться на основе равноправия и в интересах укрепления всеобщей безопасности в Евро-Атлантическом регионе, глубина и содержание которых будут определяться готовностью США и НАТО к учету законных интересов России, уважению норм международного права, а также к их дальнейшей трансформации и поиску новых задач и функций в международном сотрудничестве в условиях глобализации.

В частности, сейчас нет смысла в продвижении НАТО на Восток и создании в Европе ПРО. Правомерна также необходимость ратификации Договора об обычных вооруженных силах в Европе, а также завершения обсуждения в Сенате США Договора СНВ-3 [1]. При всех различиях в оценке Договора между демократами и республиканцами необходимо добиться понимания и теми, и другими того, что в национальных интересах США было бы полезно его ратифицировать в ближайшее время. Взаимодействие России и США по поиску комплексных решений обозначенных выше проблем позволит не только создать условия для дальнейшего сокращения ядерных арсеналов, как это предлагает Президент США Б. Обама, но и осуществить трансформацию отношений между двумя странами от конфронтационных к доверительным, партнерским, что, в свою очередь, будет способствовать процессу сокращения ядерных вооружений. Ратификация Договора СНВ-3 вывела бы из договорного поля целый ряд перспективных вооружений (крылатых ракет морского базирования, нового поколения ядерных боеприпасов и комплексов ПРО).

Более значительную роль в эволюции среды обеспечения национальной безопасности государства в условиях глобализации, по мнению автора, сыграет Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) путем активизации деятельности по воспрещению дальнейшего распространения ядерного оружия [2].

Необходимо всемирно стремиться к тому, чтобы добиться, прежде всего во взаимоотношениях США и России, соглашения о ядерном разоружении. Однако на пути ее осуществления стоит такая установка США, как новая «Ядерная доктрина США», сформулированная в «Обзоре ядерной политики» [3]. Из ее анализа следует, что ядерная доктрина США исходит из необходимости сохранения на территории ряда европейских государств тактического ядерного оружия. При этом известно, что на территории Бельгии, Германии, Италии и Нидерландов складировано более 200 американских тактических боезарядов. Имеется необходимая инфраструктура для их развертывания в пограничных с Россией Прибалтийских государствах - членах блока НАТО. Фактически это оружие представляет для России стратегическую угрозу, в то время как тактическое оружие, имеющееся у России, лишено такой возможности.

Совершенно ясно, что приведенные характеристики и оценки ядерной доктрины США, к заключению с Россией нового соглашения по вопросам сокращения стратегических наступательных вооружений взамен Договора СНВ-1. Анализ же Пражского Договора (Договора СНВ-3) показывает, что его содержание непосредственно вытекает из доктринальных установок, на которых строится военно-политическая стратегия США. По оценкам американских экспертов, в Договоре СНВ-3 количественные параметры сил ядерного сдерживания США не только обеспечивают достаточный уровень «для защиты территории США», но и значительно превышают его. Фактически подгоняя важнейшие аспекты сокрашения стратегических наступательных вооружений под американскую ядерную доктрину, Договор СНВ-3 вместе с тем оставляет в стороне вопросы ограничения ядерных арсеналов союзников США, прежде всего Великобритании и Франции, которые, как известно, имеют примерно 460 ядерных боезарядов на стратегических носителях. К 2017 г. стратегические ядерные силы России будут насчитывать при сохранении нынешних темпов введения в строй новой военной техники всего лишь 200 – 250 носителей (при договорном лимите в 700 носителей) и 500-550 боезарядов (при лимите 1550 зарядов) [4].

Приведенных фактов достаточно, чтобы заключить, что тенденция к сокращению ядерных вооружений в мире превращается в объективную необходимость дальнейшего развития мирового сообщества.

Вторая тенденция эволюции среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации – совершенствование информационной безопасности государства – является крайне важным элементом формирования среды обеспечения национальной безопасности. Это, прежде всего, объясняется тем, что в век информационных технологий важно обеспечить сохранение в тайне секретов государства, гарантирующих его политическую экономическую и безопасность.

По мнению профессора Позднякова А.И., информационная безопасность в собой деятельность условиях представляет государства предотвращению утечки защищаемой информации, несанкционированных и непреднамеренных воздействий на защищаемую информацию. Он подчеркивает, что информационная безопасность представляет собой защищенность и предотвращает общество от значительного не только чисто информационного ущерба, а и иного (экономического, политического И т.д.), наносимого посредством информационного воздействия противоборствующих сторон. Критерием эффективности должно быть величина предотвращенного ущерба.

глобализации Естественно, В условиях усилится информационное противоборство между государствами, что, в свою очередь, повлияет на формирование среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Возрастут угрозы стабильности индустриальных и развивающихся государств мира, их социально-экономического развития и демократических институтов. Угрозы в информационной сфере могут быть предотвращены за счет совершенствования безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем, критически важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности, повышения уровня защищенности корпоративных и индивидуальных информационных систем, создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки формирования среды обеспечения национальной безопасности государства в процессе политической борьбы [5].

Развивая это положение, соглашаясь с мнением А.В. Гуменского, автор пришел к выводу, что информационную безопасность государства следует рассматривать еще и как совокупность информационных ресурсов (источники информации), технологий информационного взаимодействия (программное обеспечение) и информационных телекоммуникационных систем (оборудование), функционирующих на основе общих принципов и формирующих информационную инфраструктуру, обеспечивающую информационное взаимодействие между людьми. Она представляет собой результат усилий информационного общества, стремящегося посредством совершенствующихся информационных технологий максимально удовлетворить свои потребности в общении, а также в информационных продуктах и услугах в рамках своей

политической, экономической, оборонной (военной) других видов Вместе с тем справедливо и обратное жизнедеятельности. утверждение: информационное общество является порождением информационного пространства в том смысле, что разветвленная и эффективная информационная инфраструктура способствует развитию общества, повышению ценности информации коммуникационных процессов, росту влияния информации на общество в целом и каждого человека в отдельности.

Если одна деталь в размышлениях А.В. Гуменского об информационной безопасности, в частности об информационном обществе — это его утверждение о дискурсе, который поощряет, стимулирует иллюзии соучастия и осуждает обратное — отстраненность от происходящего в дальних и ближних странах, нежелание в них вмешиваться, пассивность, изоляционизм. Конечной главной целью глобальной информации в эволюции среды обеспечения национальной безопасности государства является не информирование и передача нейтральных сведений, а формирование заданного отношения аудитории к той или иной идее, личности, событию, факту [6].

Главное направление совершенствования концентрации интеллектуальных усилий в информационном обществе связано с вопросами сбалансированной глобализации фундаментальных действий с информацией (сбор, хранение, обработка) в целях автоматической переработки ее растущих потоков. Решаются эти вопросы путем развития функциональной интеграции вычислительных ресурсов глобальных сетей посредством индустриальных технологий, например, создание разведывательным сообществом США технологии «Облачные вычисления». Облачные технологии становятся основой для формирования нового пространства, создаваемого в рамках инициативы.

Любая информация содержит оценочную характеристику, влияющую на эволюцию среды обеспечения национальной безопасности государства – плохо это или хорошо, неправильно или правильно. Оценка полученной информации, особенно из области эволюции среды обеспечения национальной безопасности государства, экономит время на выработку механизма формирования среды обеспечения национальной безопасности государства. В зависимости от навешивания конкретных ярлыков формы выражения этой оценки могут быть различными: от прямого использования до простого факта неупоминания или упоминания определенного визуального ряда о событиях.

Например, в глобальном пространстве об операции стран НАТО в Афганистане меньший объем информации, по сравнению с новостями из Ирака, еще не говорит, что в Афганистане не происходит вообще ничего или близко к тому, что заслуживает внимания.

На эволюцию среды обеспечения национальной безопасности государства в условиях глобализации в информационной сфере влияют также конкретные информационные и психологические акции (проведение военных операций США в Гренаде (1983 г.), в зоне Персидского залива (1990-1991 гг.), при вторжении на Гаити (1994 г.), в ходе выполнения миротворческих задач в Боснии и Герцеговине (1996 г.) и др.). Эти акции подтверждают мысль, что их эффективность высока лишь тогда, когда они увязываются в целостную систему информационно-психологического воздействия, осуществляются по единому плану, на уровнях, объективно востребуемых обстановкой [7].

По мнению автора, для осуществления политического влияния в мире глобальное информационное пространство является удобным полигоном для акций информационного противоборства. Оно содержит «черные дыры» и «белые пятна», характеризуется большим числом факторов, сложной структурой, влияющих на эволюцию среды обеспечения национальной безопасности государства в условиях глобализации. Это вызывает установления лимита на осуществление в нем целенаправленных действий и эффективность долгосрочного планирования в области формировании среды обеспечения национальной безопасности государства в условиях глобализации.

В рамках ЕС решения, затрагивающие интересы его участников (договоры, введение единой валюты, принятие новых членов), предваряются длительными и Стороны стремятся подробными медиадискуссиями. заручиться поддержкой максимально широкой аудитории, невзирая на ее национальную принадлежность. Например, в обсуждении перспектив, результатов и последствий ирландского референдума, провалившего проект конституции ЕС, участвовали все страны Евросоюза. А перебои с транзитом российского газа через Украину в Центральную и Западную Европу заставили открыто высказаться по этому вопросу даже те страны, которые от импорта российских энергоносителей не зависят. ЕС лидеры и государственные чиновники участвуют во взаимоотношениях третьих стран, в том числе и на других континентах, в качестве посредников и наблюдателей. Так, например, столь различные события, как визит президента Польши А. Квасьневского в 2004 г. на Украину во время «оранжевой» революции и действия президента Франции Н. Саркози после грузино-осетинского конфликта в 2008 г., традиционное присутствие представителей ЕС на переговорах по ближневосточному урегулированию являются показательными элементами модели информационно-пропагандистской политики, обшей для ЕС и США.

других «враждебных государств». То же самое наблюдалось в период подготовки и

расправы стран НАТО с Ливией в 2011 г.

Следует отметить, что, несмотря на всю технологическую мощь, информационная экспансия Запада встречает определенное противоборство со стороны отдельных государств. Они реально изобретают недружественный образ США и ЕС, предоставляя факты для антизападной пропаганды, которая в ряде случаев

служит фактором национальной консолидации («от противного»).

Одним из важнейших инструментов, определяющих достижение стратегических преимуществ в информационном противоборстве в современном мире, является арсенал сил и средств его ведения. Следует отметить, что глобализация информационных ресурсов становится определяющим фактором существования и выживания современной цивилизации, а информационная политика, информационная парадигма нации предопределяют все существующие измерения национального бытия и политики. Информационная составляющая универсальна и присутствует во всех видах противоборств (политических, экономических, социальных и др.). Быстрое совершенствование средств и методов информационного воздействия способно не только влиять на сложившийся баланс сил, но и изменять существующие критерии оценки соотношения геополитических, экономических, военных и других факторов.

Не случайно, на первый план эволюции среды обеспечения национальной безопасности государства выдвигаются ведение информационного противоборства, в частности, психологических операций, ориентированных на формирование условий для принятия выгодных для зарубежных государств и их деловых кругов решений в политической, экономической, военной и других областях в странах — мишенях этой войны, объектах психологического воздействия.

Кроме упомянутых сфер информационного противоборства, наиболее массированно и рельефно средства и методы (технологии) информационного воздействия направляются на среду обеспечения национальной безопасности государства в условиях глобализации. Они включаются в долговременные и широкомасштабные планы осуществления специальных операций использованием разнообразных организационных форм и способов. Причем негативные последствия использования средств и методов информационного воздействия, в том числе в рамках психологических операций, направляемых на среду обеспечения национальной безопасности государства, могут затрагивать интересы социальных субъектов политической борьбы, от деятельности которых зависит ее исход. К ним можно отнести определенные круги политической элиты, собственников и управленцев финансово-экономических структур и команды профессионалов, специализирующихся в сфере политической борьбы [8, с. 476].

Из вышесказанного напрашивается вывод, что совершенствование информационной безопасности является непременным условием дальнейшего укрепления и развития среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Третья тенденция эволюции среды обеспечения национальной безопасности международной организации, способной повлиять на разрядку международной напряженности и, в частности, на эволюцию среды обеспечения национальной безопасности. Она может быть достигнута путем дальнейшей политической, экономической и военной интеграции стран мира, прежде всего тех, которые занимают в период глобализации ведущее положение. Для этого важно, чтобы каждая из стран, в том числе Россия, стремилась создать действительные механизмы взаимодействия с гражданским обществом в целях реализации гражданами страны права на жизнь, безопасность, труд, жилье, здоровье и здоровый образ жизни, на доступное образование и культурное развитие, которые прямо направлены на национальной безопасности любого государства. В условиях обеспечение глобализации очевидно, что расчет на немирные формы политической борьбы при среды обеспечения национальной безопасности перестает эффективным. С другой стороны, нет необходимости и в том, чтобы эволюция среды обеспечения национальной безопасности опиралось только на собственные национальные ресурсы, а не на международные отношения. Создание международной организации позволит рассчитывать в борьбе с агрессором (терроризмом) на международные силы, военный и экономический потенциал других стран. Она будет способствовать выявлению и противодействию глобальным вызовам и кризисам современности, включая международный терроризм, экстремизм, сепаратизм, а также предупреждению и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов.

Созданию подобной организации должно предшествовать такое явление, как рассредоточение власти, что соответствует любой демократической власти. Речь идет о контроле общества в период глобализации за деятельностью субъектов политической борьбы. Изменения в расстановке политических сил на мировой арене, формирование многополюсного мира создают множество альтернатив развития тех или иных стран и предоставляют более широкое поле для многовекторной внешней политики. Усилия власти здесь должны быть распределены таким образом, чтобы каждое из них представляло определенные субъекты политической борьбы, которые могли бы своевременно принимать решения в пределах своей компетенции по вопросам укрепления национальной безопасности государства.

Многовекторность внешней политики России объясняется ее геостратегическим положением как евразийского государства и необходимостью защиты своих политических, экономических и военных интересов как на Западе, так и на Юге, и Востоке. Надо иметь в виду, что в международных отношениях, наряду с внешними противоречиями, нарастают противоречия внутреннего характера. Сдерживать и разрешать эти противоречия становится все труднее. США пытаются усилить свои союзы, чтобы сделать их новыми глобальным объединением (Лигой демократий) и оказать влияние на другие государства, распространяя свои ценности и защищая свои интересы [9, с. 112, 113].

Деятельность новой международной организации, по мнению автора, должна развиваться по следующим направлениям: совместная финансово-экономическая деятельность и активизация сотрудничества между Россией и НАТО; совместная работа в области военных реформ; участие в создании новых блоковых организаций.

Особое место в эволюции среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях глобализации занимают ее отношения с ЕС. Здесь наметились также области сотрудничества, как Ближневосточное урегулирование; положение в Ираке, Косово, на Западных Балканах в Сирии. Новая организация не должна быть безучастна в дальнейшем улучшении отношений России и ЕС. Обе стороны понимают, что существование «двух Европ» создает дополнительные условия для возникновения и реализации новых угроз как европейской, так и глобальной безопасности. Поэтому России и ЕС необходимо, по мнению автора, перевести диалог в области безопасности из декларативного в реальное стратегическое партнерство, наполненное конкретными действиями и результатами в эволюции среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях глобализации.

Объектом усилий новой международной организации должны быть ее отношения с Союзом южноамериканских наций (СЮН), а также взаимоотношения России с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). На Востоке она должна уделять больше внимания укреплению сотрудничества таких организаций, как ШОС, ОДКБ, БРИКС.

Реально назревает создание не только упомянутой международной организации, но отдельных организаций в Азии, например Организации Азиатского договора (АТО), которая должна включать Россию, Китай и Индию, также Вьетнам, Пакистан, Таиланд и Южную Корею. Это позволит обеспечить надежную стабильность и успешное экономическое развитие на азиатском континенте и прежде всего в ведущих его странах — России, Китае и Индии. Это даст возможность ослабить, а со временем исключить проникновение в регион американских и западноевропейских товаров и валют. Правда, на пути создания такой организации немало трудностей, но они при определенных усилиях вполне преодолимы.

Главенствующую роль в новом союзе могла бы играть Россия, располагающая существенным политическим авторитетом, а также экономическим и военным потенциалом. Кроме того, она пользуется определенным влиянием в Азии как евразийское государство.

В международных отношениях предлагаемая организация могла бы обеспечить сохранение устойчивого политического положения стран на азиатском континенте в эволюции среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях глобализации.

В экономическом отношении создание такой организации может способствовать увеличению взаимовыгодного товарообмена не только между членами организации, но и между другими странами и континентами; укреплению национальных валют, вплоть до создания единой валюты региона (подобно евро); более рациональному использованию сырьевых ресурсов стран-участниц; созданию здоровой конкуренции со странами Запада.

Отметим, что создание новой организации – не есть противостояние блоку НАТО, с которым надо искать новые области сотрудничества.

Таким образом, рассмотренные тенденции эволюции среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях глобализации являются важным средством дальнейшего развития в России демократического общества, укрепления ее международных позиций и формирования среды обеспечения национальной безопасности. Это будут способствовать укреплению международных позиций России как на Западе, так и на Востоке, при котором обеспечивается поддержание международного мира, противодействие актам агрессии и другим угрозам.

Непременным условием проявления указанных тенденций должно явиться создание новых международных организаций по укреплению мира и безопасности в глобальном и региональном масштабе.

Литература

- 1. Вашингтон засекретил информацию. Но Россия сможет получить ее от союзников // Российская газета. 2011, 24 нояб.
- 2. Молодцов Д.С. Международный контроль за нераспространением ядерного оружия. Исторические предпосылки создания // Закон и право. 2004. № 10. С. 62; Васина А.И Международное сотрудничество в обеспечении экологической безопасности в сфере мирного использования атомной энергии. М.: Ун-т МВД России. 2005. С. 2; Колтышев М.С. Об органах государственного управления использованием атомной энергии и органах регулирования безопасности при использовании атомной энергии. М.: Спутник, 2006. С. 203; Вавилов А.И., Иойрыш А.И., Молодцова Е.С. МАГАТЭ: политико-правовой статус. М., 1992. С. 90; Невейницын С.В. Правовые основы экспертизы обеспечения радиационной безопасности при использовании атомной энергии: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 97; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации: прин. Генеральной конференцией Международного агентства по атомной энергии на ее специальной сессии 26 сентября 1986 г.; Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии: прин. Генеральной конференцией Международного агентства по атомной энергии на ее специальной сессии 26 сентября 1986 г.; Конвенция о физической защите ядерного материала (1987г.); Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (1963 г.); Конвенция о ядерной безопасности (1994 г.).
- 3. Барышев А.П. Современная стратегия США и НАТО (в контексте проблем национальной безопасности России). М.: ОГИ, 2011. С. 25; Независимое военное обозрение. 2010. № 38, 39.
 - 4. Правда. 2010, 13-14 июля; 3-4 авг.
- 5. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета, 2009, 19 мая.
- 6. Гуменский А. Управление международной информацией // Международные процессы: Т. 8. № 1(22). 2010.
- 7. Манойло А.В. Роль культурно-цивилизационных моделей и технологий информационно-психологического воздействия в разрешении международных конфликтов :Дис.... д-ра полит, наук. МГУ. М., 2009.
- 8. Добреньков В.И., Агапов П.В. Война и безопасность России в XXI веке. М. : Академический проспект; Альма Матер. 2011;Почепцов Г.Г. Информационные войны. М. :Рефл-бук; Киев : Ваклер, 2000.
 - 9. Шаклеина Т.А. Россия и США в мировой политике. М. : Аспект Пресс, 2012.

Акопов Леонид Владимирович – профессор кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор. 8 863 269 77 90

Борисенко Людмила Валентиновна — соискатель кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 8 863 269 77 90.

Борщ Александр Александрович – доцент кафедры национальной безопасности ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук. boretz.alexandrer@yandex.ru

Гурнак Екатерина Вячеславовна – аспирантка кафедры муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». gurnak ekaterina@mail.ru

Душакова Леся Анатольевна — доцент кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 269 77 90

Завгородняя Лариса Васильевна — доцент кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 269 77 90.

Королёва Софья Владимировна — аспирант кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». s_koroleva91@mail.ru

Крылова Елена Геннадьевна – профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор. 8 499 956 06 29

Линкин Виктор Николаевич — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». linkinviktor@gmail.com

Побежимова Нелли Ивановна — профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, профессор. 8 499 956 06 29

Рассыльников Игорь Александрович — доцент кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 269 77 90.

Тимошенко Иван Владимирович – профессор кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент. 8 863 269 77 90.

Филимонова Елена Алексеевна – аспирантка кафедры муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». dmitrieva21@yandex.ru

Харченко Виталий Валерьевич — аспирант кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 8 863 269 77 90

Цыбанев Александр Васильевич — соискатель кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 8 863 269 77 90.

Шелякин Алексей Васильевич — аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 63

Шмалий Оксана Васильевна — заведующая кафедрой административного и служебного права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор. 8 863 269 77 90.