


Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В XXI ВЕКЕ



Секция IX
Современная практика
правового регулирования
управленческих отношений

13-я Международная конференция. Май 2015

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление в XXI веке

Секция IX

Современная практика правового регулирования управленческих отношений

Материалы 13-й международной конференции
Май 2015



УДК 34(063)
ББК 67я431
Г72

Г72 Государственное управление в XXI веке: материалы 13-й международной конференции, май 2015. [Сборник] / Коллектив авторов — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016.

Секция 9. Современная практика правового регулирования управленческих отношений: [Сборник] / Коллектив авторов — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016. — 94 с.

ISBN 978-5-91304-636-9

ISBN 978-5-91304-645-1 секция 9

В сборник включены доклады и выступления участников международной конференции по широкому кругу проблем государственного управления, Евразийской интеграции, социальных аспектов инновационного развития экономики, современных теорий и технологии управления. Тексты представлены на языке оригинала: русском и английском.

Для исследователей, преподавателей, студентов, аспирантов, управленцев-практиков, а также всех, кто интересуется вопросами государственного управления.

Электронное издание

Оригинал макет подготовлен в ООО «КДУ»

© Факультет государственного управления
МГУ им. М. В. Ломоносова, 2016

978-5-91304-645-1

© КДУ, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Белов В.Е. (Россия, г. Москва)</i> О некоторых проблемах реализации законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: организационно-управленческие аспекты.....	5
<i>Белов В.Е. (Россия, г. Москва)</i> Контроль и надзор в сфере публичных закупок: некоторые аспекты правового регулирования и правоприменительной практики.....	11
<i>Евсеев И.В. (Россия, г. Челябинск)</i> Правовые основы организационных решений для регулирования репрессивной политики на землях Горного правления Уральских и Сибирских заводов.....	17
<i>Зенков М.Ю. (Россия, г. Новосибирск)</i> Проблемы развития муниципальной службы в Российской Федерации на современном этапе.....	25
<i>Лексин И.В. (Россия, г. Москва)</i> Организация исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы.....	32
<i>Накашидзе Б.Д. (Россия, г. Москва)</i> Право международной безопасности: вызовы и перспективы.....	37
<i>Черногор Н.Н., (Россия, г. Москва), Давыдова Н.Ю. (Россия, г. Оренбург)</i> Правовые проблемы институционализации государственного стратегического планирования в Российской Федерации.....	43
<i>Пещеров Г.И. (Россия, г. Москва)</i> Реформа государственного управления или с чего начать реорганизацию властных структур современной России.....	49
<i>Жежелевская О.Ю. (Россия, г. Москва)</i> Некоторые вопросы правозащитной деятельности субъектов государственного управления.....	52
<i>Пустовит М.В. (Россия, г. Москва)</i> Актуальное государственно-правовое регулирование исчисления времени в России: социальное измерение.....	56
<i>Абызова Е.Р. (Россия, г. Москва)</i> Правовые проблемы реализации концепции электронного государства в современной России.....	63
<i>Жданова Ю.А. (Россия, г. Москва)</i> Сфера и пределы применения «электронного правосудия» в контексте становления электронного государства.....	69
<i>Черногор Ю.В. (Россия, г. Москва)</i> Применение программного метода в управлении формированием культуры здорового образа жизни детей и молодежи: организационно-правовые и педагогические аспекты.....	75

<i>Анисимова К.В. (Россия, г. Москва)</i>	
Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации: проблемы и перспективы.....	80
<i>Казакевич О.М. (Россия, г. Москва)</i>	
Роль и значение юридического прогнозирования для практики мониторинга правоприменения.....	86
<i>Михайлова М.Н. (Россия, г. Москва)</i>	
Вопросы обеспечения законности в условиях модернизации системы государственного управления в современной России.....	90

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. С принятием Закона о контрактной системе и иных актов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сформированы нормативные основы для построения современной системы закупочной деятельности. Происходит формирование системы контролирующих (надзорных) органов, предназначенных осуществлять финансовый и иные виды контроля в рассматриваемой сфере. В этих условиях необходимо принимать меры по повышению уровня профессиональной подготовки специалистов, участвующих в данных отношениях. С целью повышения профессионализма закупочной деятельности целесообразно более широко использовать механизмы ее централизации, включая проведение совместных торгов, создание уполномоченных органов.

Говоря о государственном и муниципальном управлении в сфере экономики, следует особо выделить сферу государственных и муниципальных закупок, которая в силу своей особой значимости год от года привлекает все более пристальное внимание государственных органов, общественности, средств массовой информации. Особое внимание к данным отношениям обусловлено их особой целевой направленностью, связанной с удовлетворением государственных, общественных потребностей в необходимых материальных и нематериальных благах в рамках закупок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. На указанные цели ежегодно расходуются значительные объемы бюджетных средств различного уровня, средств государственных внебюджетных фондов, а также иных внебюджетных источников финансирования. К сожалению, повышенное внимание к данной сфере обусловлено, в том числе, происходящими процессами, имеющими негативный характер. В частности, речь идет о неэффективном расходовании финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, фактах коррупции и других злоупотреблений со стороны должностных лиц, участвующих в данных отношениях.

Как известно, система закупочной деятельности в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд, основанная на принципах рыночной системы хозяйствования, начала формироваться в России в середине 90-х годов прошлого века. В настоящее время происходит обновление нормативной базы: на смену Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – Закон о размещении заказов) пришел новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2] (далее – Закон о контрактной системе).

Еще один законодательный акт – Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) в определенной мере упорядочил подходы к осуществлению закупочной деятельно-

* Белов Валерий Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

сти иными государственными и муниципальными субъектами. Речь идет о государственных корпорациях, государственных компаниях, субъектах естественных монополий, организациях, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, автономных учреждениях, а также хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия государства (муниципального образования) в совокупности превышает 50%.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации формируется система закупочной деятельности, в которой участвуют как государство и муниципальные образования (далее – публично-правовые образования), осуществляющие государственные и муниципальные закупки, так и создаваемые ими юридические лица, осуществляющие закупки для собственных нужд. В итоге можно вести речь о формировании в России контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг в широком понимании, включающей как одни, так и вторые закупки.

В результате происходящего обновления законодательства в рассматриваемой сфере существенно изменяются подходы к формированию данной системы, связанные с повышением ее эффективности, и одновременно обуславливающие существенное усложнение данной системы, в том числе за счет увеличения количества выполняемых функций. Если ранее в условиях действия Закона о размещении заказов в качестве практически единственной стадии закупочной деятельности в рассматриваемой сфере выделялось размещение заказов (проведение торгов и иных процедур отбора контрагентов по государственным и муниципальным контрактам), то применительно к обновляемому законодательству следует говорить о возрастании количества стадий закупок как таковых, а также отдельных функций, предназначенных обеспечить эффективное функционирование данной системы. Речь идет о стадиях планирования закупочной деятельности; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения контрактов; исполнения договорных обязательств. При этом стадия планирования предусматривает обоснование закупок (с точки зрения предмета и цены), их нормирование, общественное обсуждение крупных закупок. В процессе закупочной деятельности должны осуществляться мониторинг, аудит, контроль и т.д. На стадии исполнения договорных обязательств особое внимание должно быть уделено качественной приемке товаров, результатов работ, услуг, включая проведение экспертизы.

Таким образом, законодательство о контрактной системе предусматривает переход на новый существенно более высокий качественный уровень организации закупочной деятельности в целях повышения эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в данной сфере (ст. 1 Закона о контрактной системе). Несомненным успехом на данном этапе развития законодательства в рассматриваемой сфере является то, что основополагающие подходы по формированию контрактной системы закреплены на уровне базового законодательного акта – Закона о контрактной системе. Одновременно следует понимать, что реализация данных отношений может оказаться не простой по ряду причин, в том числе связанных с организационно-управленческими аспектами.

Во-первых, несмотря на то, что в Законе о контрактной системе в полной мере нашли отражение новые подходы к формированию рассматриваемой системы, реализация данных норм будет невозможна, пока не будет принят соответствующий пакет подзаконных нормативных правовых актов в рамках реализации отдельных положений Закона о контрактной системе. Принятие же отдельных подзаконных актов может оказаться достаточно сложным делом в силу специфики и сложности самих регулируемых отношений, например, связанных с нормированием закупок.

Во-вторых, некоторые сложности, касающиеся формирования нормативной основы закупочной деятельности, обусловлены комплексным характером правового регулирования в рассматриваемой сфере. При этом, к сожалению, отсутствует концепция формирования контрактной системы как таковой, в том числе, в части развития правового обеспечения данной системы

применительно к отдельным ее составляющим: гражданско-правового, финансово-правового, административно-правового регулирования рассматриваемых отношений. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о контрактной системе данное законодательство основывается на положениях Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ. Таким образом, в части гражданско-правовой и финансово-правовой составляющих правового регулирования определен вектор задан, хотя и здесь имеется большое количество проблем. Каким образом должна развиваться административно-правовая составляющая правового регулирования этих отношений? Практика показывает, что чаще всего про административное право вспоминают лишь применительно к административной ответственности государственных и муниципальных заказчиков, отдельных должностных лиц и иных субъектов закупочной деятельности. Соответствующие составы административных правонарушений, как известно, закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 7.29-7.32), Кодексе города Москвы об административных правонарушениях (гл. 12.1). Представляется, что особую актуальность имеет развитие правового регулирования применительно к его административно-правовой составляющей в части совершенствования государственного и муниципального управления в рассматриваемой сфере. Как уже отмечалось, несмотря на особую значимость рассматриваемой сферы, бурное развитие законодательства она, на наш взгляд, не нашла пока что в полной мере адекватного отражения в рамках системы государственного и муниципального управления, не заняла то место, которое должна была бы занять.

Можно констатировать, что определенный потенциал для развития правового обеспечения контрактной системы в сфере закупок заложен в Законе о контрактной системе. В соответствии с нормами данного Закона будет продолжаться формироваться система государственных и муниципальных органов, осуществляющих функции государственного и муниципального управления в рассматриваемой сфере. Так, необходимо перечислить следующие органы и выполняемые ими функции.

На Министерство экономического развития Российской Федерации возлагаются функции по осуществлению мониторинга закупок в целях: а) оценки степени достижения целей осуществления закупок; б) оценки обоснованности закупок (с точки зрения объекта закупки, начальной (максимальной) цены, выбора способа закупки); в) совершенствования законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны будут осуществлять аудит в сфере закупок. Аудит закупочной деятельности предполагает: а) анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок; б) проведение экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемому к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

В связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (вместе с «Правилами осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере») предполагается повысить значимость данного федерального органа исполнительной власти в осуществлении финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должны будут осуществлять контроль в отношении: а) соблюдения требований к обоснованию закупок; б) соблюдения правил нормирования в сфере закупок; в) обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); г) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; д) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; е) своевременности, полноты и достоверности отражения в докумен-

тах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; ж) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Законом о контрактной системе на Федеральное казначейство возложены функции: по осуществлению финансового контроля за соответствием информации: а) об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок; б) об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения.

Также указанным Законом предусмотрено осуществление ведомственного контроля в сфере закупок. Такого рода контроль должны будут организовывать и проводить государственные органы, государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы. На федеральном уровне постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 89 утверждены Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд.

Кроме того, Законом о контрактной системе на заказчика возложена обязанность по осуществлению контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта. Также предусматривается проведение общественного контроля в рассматриваемой сфере.

Помимо органов финансового контроля в соответствии с Законом о контрактной системе, как и в условиях ранее действовавшего законодательства о размещении заказов, проведение закупок (с точки зрения выбора способа закупки, его обоснованности, соответствия процедур отбора контрагентов по заключаемым договорам) будут контролировать федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России и Рособоронзаказ), соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (например, в Москве – Москонтроль) и муниципальных образований.

К контролирующим (надзорным) органам, осуществляющим контроль в рассматриваемой сфере, также можно отнести прокуратуру Российской Федерации, Контрольное управление Президента Российской Федерации, которые достаточно много внимания уделяют рассматриваемой сфере отношений. По результатам проверок, осуществляемых государственными органами, неоднократно выявлялись грубые нарушения законодательства в рассматриваемой сфере. Виновные лица привлекались к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

Поверхностный анализ системы и структуры государственных органов и органов местного самоуправления, на которые возложены функции по осуществлению контроля (надзора) в рамках формируемой контрактной системы в сфере закупок, показывает следующее.

Во-первых, подтверждается самостоятельность данной системы контролирующих (надзорных) органов с точки зрения ее возможностей по обеспечению контроля (надзора) в рассматриваемой сфере.

Во-вторых, одновременно выявляются предпосылки к дублированию отдельных функций и полномочий контролирующих (надзорных) органов, в связи с чем требуется определенная координация при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности указанными органами.

Таким образом, вопросы о том, кому и как контролировать процесс закупочной деятельности, в основном решены. Гораздо в меньшей степени реализованы вопросы, касающиеся того, кто будет эту закупочную деятельность организовывать и осуществлять.

В этой связи следует особо отметить, что в ст. 9 Закона о контрактной системе закреплён принцип профессионализма заказчика. Данный принцип предполагает, что деятельность заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок должна осуществляться на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. С этой целью заказчики, специализированные организации должны принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок.

Таким образом, определенные нормативные предпосылки для профессионализации деятельности в рассматриваемой сфере созданы. Вместе с тем практика показывает, что финансовые возможности государства и муниципальных образований существенным образом сдерживают переход на штатную профессиональную основу в рассматриваемой сфере в современных условиях. В этой связи большинство специалистов, занятых в данной сфере, в том числе часть контрактных управляющих, по-прежнему будут исполнять обязанности, касающиеся организации и осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, дополнительно к своим основным обязанностям. При этом нельзя не учитывать отсутствие должной системы материального и морального стимулирования такого рода специалистов. На наш взгляд, недопустимым является то, в отношении части такого рода специалистов выполняемые ими обязанности (трудовые функции) не закреплены в трудовых договорах, должностных инструкциях (регламентах). В этой связи весьма актуальным представляется решение следующих задач:

- выделение соответствующих профессий и должностей лиц, занятых в рассматриваемой сфере, формулирование требований к уровню их профессиональных знаний и навыков;
- организация подготовки соответствующих специалистов в рамках высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования.

При этом нельзя не учитывать, что сформировавшаяся в России система государственных и муниципальных закупок является преимущественно децентрализованной, когда функции заказчика возлагаются на каждого получателя бюджетных средств. В этой связи следует отметить, что в Закон о контрактной системе заложены определенные возможности по централизации закупочной деятельности. В частности, речь идет о проведении совместных торгов, создании (наделении соответствующими функциями) государственных органов (органов местного самоуправления), уполномоченных организовывать и осуществлять соответствующие закупки вместо заказчиков. Такой подход позволяет освободить часть государственных и муниципальных учреждений от выполнения несвойственных им функций, связанных с закупкой товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Сосредоточение рассматриваемых функций в специальных уполномоченных органах позволяет существенно повысить уровень профессионализма в рассматриваемой сфере. Немаловажную роль при этом играет то обстоятельство, что должностные лица такого рода органов осознанно, на добровольной основе выбирают данный вид деятельности, в связи с чем к ним можно предъявлять повышенные требования в части повышения эффективности закупочной деятельности, их личной ответственности за выполнение соответствующих должностных обязанностей и т.п.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

С принятием Закона о контрактной системе, иных законодательных и подзаконных актов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сформированы нормативные основы для построения сложной системы закупочной деятельности, охватывающей все стадии закупок, начиная от планирования и заканчивая исполнением договорных обязательств, включая обоснование и нормирование, мониторинг и аудит в сфере закупок.

Происходит формирование системы контролирующих (надзорных) органов, предназначенных осуществлять финансовый и иные виды контроля в рассматриваемой сфере. В этой связи требуется координация деятельности данных органов с целью исключения дублирования выполняемых ими функций при организации и осуществлении контрольных (надзорных мероприятий).

Более слабым звеном является организация закупок непосредственно на уровне отдельного заказчика, где пока что не хватает профессионализма должностных лиц, привлекаемых к выполнению рассматриваемых функций. В этой связи необходимо принимать меры по повышению уровня профессиональной подготовки данных специалистов, их моральному и материальному

стимулированию. В конечном итоге следует рассматривать вопрос о выделении соответствующих профессий и должностей лиц, занятых в рассматриваемой сфере, и закреплении их в соответствующих квалификационных справочниках профессий и должностей.

С целью повышения профессионализма закупочной деятельности целесообразно более широко использовать механизмы ее централизации, включая проведение совместных торгов, создание уполномоченных органов для освобождения части заказчиков от выполнения несвойственных им функций, связанных с закупочной деятельностью.

Список литературы

- [1] Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- [2] Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Аннотация. В настоящее время в России происходит формирование системы контролирующих (надзорных) органов, предназначенных осуществлять финансовый и иные виды контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Автором рассматриваются виды контроля в данной сфере и правовое регулирование этих отношений. Обращается внимание на необходимость дальнейшей систематизации формируемой организационной структуры, а также централизации системы закупок с целью оптимизации контрольно-надзорной деятельности. В этих условиях необходимо принимать меры по повышению уровня профессиональной подготовки специалистов, участвующих в контрольно-надзорной деятельности.

В последние годы в Российской Федерации наблюдается активное развитие отношений в сфере публичных закупок и их правового регулирования. Под публичными закупками подразумеваются закупки, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – Закон о контрактной системе), а также Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [2] (далее – Закон о закупках).

Можно говорить о том, что в настоящее время в рассматриваемой сфере формируется достаточно сложная система, в том числе с позиции государственного и муниципального управления. Одной из функций данной системы в рамках ее административно-правового обеспечения является организация и осуществление контроля (надзора) в сфере публичных закупок.

Через административно-правовую сферу, связанную с контролем (надзором), должны решаться задачи публичных закупок, касающиеся в частности повышения эффективности закупочной деятельности публично-правовых образований, а также создаваемых ими юридических лиц, в том числе с точки зрения эффективного расходования бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов и иных источников финансирования. Последнее, как известно, приобретает особую актуальность в современных условиях.

Следует отметить, что к осуществлению контрольной (надзорной) деятельности в рамках контрактной системы привлекается большое количество государственных и муниципальных органов, призванных осуществлять различные виды контроля (надзора). На наш взгляд, в качестве одной из главных задач при этом следует рассматривать формирование системы контрольно-надзорной деятельности в данной сфере.

Контролю в сфере закупок посвящена отдельная глава 5 Закона о контрактной системе. В соответствии с данной главой контроль в сфере закупок должны осуществлять специально уполномоченные органы федерального, регионального и местного уровня. Так, на федеральном уровне к таковым относится Федеральная антимонопольная служба. В городе Москве, например, соответствующие функции осуществляет Главное контрольное управление города Москвы.

* Белов Валерий Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок.

При этом ФАС России осуществляет плановые проверки в отношении субъектов закупочной деятельности при обеспечении федеральных государственных нужд, а также в отношении операторов электронных площадок при закупках всех уровней. Кроме того данный государственный орган уполномочен осуществлять внеплановые проверки в отношении закупок любого уровня (чаще всего такого рода проверки проводятся в рамках рассмотрения жалоб участников закупок). Аналогичные полномочия (с учетом уровня закупок) принадлежат соответствующим органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этой сфере действует приказ Минэкономразвития России от 28 января 2011 г. № 30 «Об утверждении Порядка проведения плановых проверок при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков». В отношении каждого субъекта проверки плановые проверки должны проводиться контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз в шесть месяцев.

Контролирующие органы в ходе плановых и внеплановых проверок вправе выдавать соответствующие предписания, а органы федерального и регионального уровня имеет право также привлекать к административной ответственности заказчиков и отдельных должностных лиц, обращаться в суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными. В ходе контроля осуществляется проверка соблюдения норм Закона о контрактной системе, касающихся выбора способов и реализации процедур закупок. Условно такого рода контроль может быть назван процедурным контролем. Следует отметить, что в настоящее время накоплен богатый опыт процедурного контроля в данной сфере, требующий определенного обобщения и анализа.

В качестве еще одного вида контроля в рассматриваемой сфере может быть выделен финансовый контроль, связанный с расходованием денежных средств бюджетов различного уровня и государственных внебюджетных фондов. В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) выделяется 2 вида государственного (муниципального) финансового контроля, осуществляемого в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства: **внешний и внутренний.**

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, Счетная палата РФ *в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41 – ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»* должна осуществлять контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, что имеет непосредственное отношение к рассматриваемым вопросам.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений связывается с контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля. Данные органы **вправе проводить** проверки, ревизии и обследования; направлять объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания; принимать решения о применении бюджетных мер принуждения; привлекать к административной ответственности.

В соответствии с Законом о контрактной системе полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля конкретизируются. К сфере деятельности рассматриваемых органов относится контроль за соблюдением требований к обоснованию закупок, правил нормирования, обоснованию цены контракта; применением заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения контрагентом условий контракта; соответствием поставленного товара (результата работы, оказанной услуги) условиям контракта; организацией документального учета; соответствием использования поставленного товара (результата работы, оказанной услуги) целям осуществления закупок.

Полномочия органов внутреннего финансового контроля также регулируются соответствующими административно-правовыми актами. Так, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора действует в соответствии с Положением о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденным постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77, Правилами осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденными постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092, Административным регламентом исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденным приказом Минфина России от 20 марта 2014 г. № 18н.

В соответствии с Законом о контрактной системе финансовый контроль в рассматриваемой сфере также осуществляют Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. На данные органы возложен контроль за соответствием информации об объеме финансового обеспечения и об идентификационных кодах закупок. Порядок осуществления такого рода контроля устанавливается Правительством РФ, которое дополнительно может определять и иную информацию, подлежащую контролю.

Следует отметить, что информация о проведении контролирующими органами в сфере закупок и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях размещается в единой информационной системе.

Ведомственный контроль в сфере закупок. Государственные органы, Госкорпорация «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами и муниципальные органы должны осуществлять ведомственный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. Так, Правительством РФ принято постановление от 10 февраля 2014 г. № 89 (ред. от 17.03.2014) «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком. Заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, а также привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок. Законом о контрактной системе к субъектам общественного контроля отнесены граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. Коллективные образования вправе подготавливать предложения по совершенствованию законодательства о контрактной системе в сфере закупок; направлять заказчиком запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов; осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов; обращаться от своего имени в государственные и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю; обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления при осуществлении закупок признаков состава преступления; обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

К рассматриваемым вопросам тесно примыкают вопросы, касающиеся мониторинга закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (гл. 4 Закона о контрактной системе). Мониторинг закупок должен проводиться в целях оценки степени достижения целей осуществления закупок; оценки обоснованности закупок; совершенствования законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации. Данная процедура должна осуществляться Минэкономразвития России в порядке, установленном Пра-

вительством РФ. По результатам мониторинга ежегодно должен готовиться сводный аналитический отчет, представляемый в Правительство РФ. В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях может быть организован мониторинг закупок для обеспечения соответственно нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд.

Также в главе 4 Закона о контрактной системе идет речь об аудите в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Аудит в данной сфере должен осуществляться Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В соответствии с Законом о контрактной системе органы аудита в сфере закупок должны проводить анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок. Для этого они осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Органы аудита в сфере закупок также должны обобщать результаты осуществления соответствующей деятельности, в том числе устанавливать причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливать предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизировать информацию о реализации указанных предложений.

Анализ многолетней деятельности Счетной палаты РФ в данной сфере позволяет сделать вывод о том, что вопросы финансового контроля, процедурного контроля, аудита тесно переплетены в деятельности данного государственного органа. Так, осуществляя финансовый контроль, Счетная палата РФ проверяет деятельность заказчиков по выбору способов закупок и реализации соответствующих процедур закупок, т.е. фактически осуществляет процедурный контроль за их деятельностью в рамках Закона о контрактной системе.

При осуществлении контрольной (надзорной) деятельности важное значение имеют различные реестры. Так, в соответствии со ст. 103 Закона о контрактной системе Федеральное казначейство ведет реестр контрактов, заключенных заказчиками. При этом порядок ведения реестра контрактов устанавливается Правительством РФ. Сведения об осуществлении закупок товаров, работ, услуг, о заключении контрактов, составляющие государственную тайну, включаются в отдельный реестр контрактов, порядок ведения которого также устанавливается Правительством РФ.

Ст. 104 указанного Закона предусмотрено ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что осуществляется ФАС России. В реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

Порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков, в том числе требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков, устанавливается Правительством РФ.

В Законе о контрактной системе не упоминается целый ряд государственных органов, также активно участвующих в контрольной (надзорной) деятельности в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Необходимо отметить следующие государственные органы.

Прокуратура РФ. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» данный государственный орган должен осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории нашего государства. В качестве приоритетной сферы особо выделена рассматриваемая сфера. Анализ деятельности органов прокуратуры показывает, что данными органами уделяется большое внимание как финансовым, так и процедурным аспектам закупочной деятельности на различных ее стадиях, начиная от планирования (вопросы о том, что закупается и по каким ценам)

и заканчивая исполнением обязательств (качество исполнения обязательств) и т.д. Надзорные мероприятия проводятся в отношении закупок для обеспечения государственных нужд, в том числе в рамках государственного оборонного заказа. Накоплена объемная практика, касающаяся деятельности органов прокуратуры в данной сфере.

Контрольное управление Президента РФ. В соответствии с Положением о контрольном управлении Президента РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729, на данный государственный орган возложен целый ряд задач, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемой сфере. Так, в частности, речь идет о контроле и проверке исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ; контроле за реализацией общенациональных проектов; контроле за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий и иных программных документов Президента РФ. Перечисленные задачи самым тесным образом связаны с рассматриваемыми вопросами. В качестве примера можно привести проверки, проведенные данным государственным органом в отношении закупок компьютерных томографов и другого высокотехнологичного оборудования для системы здравоохранения России, когда было выявлено существенное завышение цен заключенных контрактов.

В последнее время все большую роль в рассматриваемой сфере играет Федеральная служба по финансовому мониторингу. В соответствии с Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденным Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808, данный орган, в частности, осуществляет контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также привлечение к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства Российской Федерации в этой сфере. Полномочия данной Службы также тесно связаны с рассматриваемой сферой, о чем свидетельствует правоприменительная практика.

Говоря о контроле (надзоре) в рассматриваемой сфере, нельзя не отметить также роль правоохранительных органов (Следственного комитета РФ, МВД России, ФСБ России), а также судов различного уровня.

Анализ формирующейся системы контроля (надзора) в сфере публичных закупок позволяет сделать определенные выводы, выделить ряд проблемных вопросов и наметить пути разрешения существующих проблем.

1. Можно говорить о том, что в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд формируется сложная организационная структура контрольно-надзорной деятельности, включающая большое количество государственных и муниципальных органов. Происходит усложнение контрольно-надзорных функций. В этой связи требуется дальнейшая систематизация формируемой структуры, в том числе в направлении более четкого распределения полномочий различных органов.

2. Формирование системы контроля (надзора) в рассматриваемой сфере предполагает реализацию согласованности действий различных органов, прежде всего с целью исключения дублирования, «параллельных» проверок, что длительное время рассматривается в качестве одного из проблемных вопросов для сферы контроля (надзора) в целом.

3. В современных условиях получают развитие различные виды контроля (надзора) в рассматриваемой сфере: контроль (надзор) за выбором способов закупок и реализации процедур закупок, установленных Законом о контрактной системе (процедурный контроль), финансовый контроль (надзор) за соблюдением бюджетного законодательства. С данными видами контроля (надзора) тесно связаны мониторинг и аудит закупочной деятельности. Немаловажную роль призван сыграть институт общественного контроля в рассматриваемой сфере.

4. В связи с более четким выделением отдельных стадий закупочной деятельности в рассматриваемой сфере (планирование, отбор контрагентов и заключение контрактов (договоров), исполнение обязательств) требует определенной дифференциации и организация контрольно-

но-надзорной деятельности с целью обеспечения должного контроля (надзора) на всех стадиях закупок.

5. С целью повышения результативности закупочной деятельности требуется более широкое внедрение предупредительного контроля (надзора).

6. Анализ рассматриваемых отношений и их правового регулирования свидетельствует о существенном дисбалансе в развитии сферы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд и сферы закупок для обеспечения нужд государственных и муниципальных юридических лиц. Если применительно к первой сфере предусмотрено детальное правовое регулирование в рассматриваемой части, то вторая сфера остается практически неохваченной, о чем свидетельствует отсутствие соответствующих норм в Законе о закупках. Так, в ст. 6 Закона о закупках содержится лишь формулировка общего характера о том, что контроль за соблюдением требований данного Закона осуществляется в порядке, установленном законодательством. В этих условиях можно говорить практически лишь о контроле за закупками государственных и муниципальных юридических лиц, осуществляемом ФАС России в рамках главы 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

7. Положительную роль в формировании системы контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере играет быстрое развитие информационного обеспечения, в том числе электронных технологий (единый сайт в сети Интернет, различные реестры, электронные торговые площадки и т.д.).

8. Определенная сложность при формировании системы контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере обусловлена тем, что отечественная система публичных закупок является фактически децентрализованной. По этой причине существенно затрудняется организация проверок большого количества заказчиков. В настоящее время большая часть проверок носит выборочный характер из-за невозможности охвата 100 % заказчиков различного уровня по причине их многочисленности. Централизация системы закупочной деятельности в целом способствовала бы решению проблемы оптимизации данной системы и соответствующей системы управленческих отношений, что имеет особую актуальность в современных условиях (в том числе на фоне финансово-экономического кризиса).

9. Профессионализация системы закупочной деятельности как один из принципов контрактной системы предполагает, в том числе необходимость подготовки специалистов, участвующих в контрольно-надзорной деятельности (в рамках вузовской подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации). В современных условиях следует говорить о новой области управленческих отношений (государственного и муниципального управления) в сфере публичных закупок. Данные отношения носят комплексный характер, поскольку тесно связаны с экономикой, социальной сферой, обороной и безопасностью государства и т.д. Актуальной задачей при этом является подготовка соответствующих специалистов для рассматриваемой сферы (в том числе специалистов контролирующих и надзорных органов).

Список литературы:

- [1] Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
- [2] Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ РЕШЕНИЙ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕПРЕССИВНОЙ ПОЛИТИКИ НА ЗЕМЛЯХ ГОРНОГО ПРАВЛЕНИЯ УРАЛЬСКИХ И СИБИРСКИХ ЗАВОДОВ

Аннотация. В статье рассматривается вопрос влияния и участия земских гласных в работе попечительских обществ о тюрьмах в конце XIX и начале XX вв. На Южном Урале попечительские общества существовали при каждой тюрьме, но работали они по-разному. В статье рассматривается положительный момент земского участия в Верхнеуральском уезде Оренбургской губернии. Созданные общества наряду с администрацией тюрем занимались обеспечением осужденных к лишению свободы, а также члены общества занимались воспитанием и дальнейшей ресоциализацией индивида после отбытия уголовного наказания. В советский период общества получили новое название и более широкие полномочия, а положительные наработки были закреплены в новом уголовно-исполнительном законодательстве.

На современном этапе государственного развития перед обществом и властью встает вопрос поиска новых форм государственного и общественного взаимодействия в различных сферах жизни, сочетающих в себе принципы централизма и местного самоуправления. Это связано с необходимостью укрепления российской государственности в новых социально-экономических и внешнеполитических условиях нового XXI в. Однако укрепление государственности должно заключаться не только в усилении президентского правления и укреплении вертикали власти, но и в активном строительстве гражданского общества посредством развития местного самоуправления. Самоуправление в российских деревнях присутствовало со времен Московского государства, но качественный скачок был сделан в период правления Александра II. Его реформы касались всего общества, но самой знаковой была земская реформа. Именно ее положительному компоненту обращаются историки и политики. Именно об этом положительном компоненте говорит президент В.В.Путин: «Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований [1].»

Земским участием были проникнуты все стороны общественной жизни городов и поселков. В данной статье мы попытаемся рассмотреть вопрос участия земств в реализации пенитенциарной деятельности в местах лишения свободы. Это представляется интересным из-за того, что в настоящий момент идет поиск общественного взаимодействия в деле пенитенциарного воздействия на граждан находящиеся в местах лишения свободы.

Если обратиться к специфике работы земства, то мы сможем выделить те направления работы по которым работало земство.

Земства должны были улучшить жизнь населения на местах, а также сохранить социальное равновесие в сословном обществе. Для предотвращения социального взрыва земства проводили в жизнь «теорию малых дел». Автором этой теории был народник Я.В. Абрамов. Он считал, что практическая помощь обществу возможна не путем революционных изменений, а путем конкретных действий направленных на помощь населению в конкретных делах. Он писал: «Из этих маленьких дел складывается жизнь миллионов, от них сплошь и рядом зависит благосостояние

* Евсеев Иван Валентинович, доцент, Уральский гуманитарный институт, г. Екатеринбург.

и жизнь многих и многих» [2]. Эта теория предполагала инициативность и заинтересованность граждан в решении местных проблем и вопросов улучшения жизни в конкретном населенном пункте. Именно земства стали исторически адекватным ответом на новые потребности общества.

Основное внимание земств было сосредоточено на вопросах функционирования территории, т.е. на вопросах обеспечения жизни населения на территории. В Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. говорилось, что в компетенцию земств был включен перечень вопросов касающихся «дел, относящиеся к местным хозяйственным пользам и нуждам» [3]. Исследователь Н.М. Поляковская выделяет наиболее удачно основные направления работы земств к которым относились следующие разделы жизни [4]:

1. Медицина. Земства содержали все медицинские учреждения в уездах и подавляющее большинство больниц в губернских городах, государственные больницы существовали только в столицах и самых крупных городах. Земства оплачивали содержание бедных, неизлечимых и психиатрических больных в государственных больницах и больницах других земств.

2. Образование. Земства содержали (с государственным пособием) начальные школы; при этом земские школы находились под методическим руководством Министерства народного просвещения. Параллельно существовала независимая от земств сеть церковно-приходских школ Духовного ведомства. Министерские (полностью государственные) начальные школы были редки. Начальные школы повышенного типа (уездные и городские училища, высшие начальные училища) содержались преимущественно государством. Начальные школы в городах содержались как земствами, так и городскими самоуправлениями. Специализированные неполные средние учебные заведения (сельскохозяйственные, технические училища и т. п.) содержались частично земствами, частично государством (разными ведомствами) без сложившейся системы.

3. Социальная помощь. Земства в обязательном порядке содержали на свой счет подкидышей и сирот. Социальная помощь остальным категориям населения оказывалась бессистемно.

4. Дорожное хозяйство. Основные транзитные дороги содержались государством. Малозначительные дороги, соединяющие губернии, и все дороги внутри губерний содержались земствами.

5. Санитарно-эпидемиологическая и ветеринарная служба. Участие государства было минимальным, на уровне губернских врачебных и ветеринарных инспекторов с несколькими помощниками. Вся остальная работа выполнялась земствами.

6. Охрана правопорядка. Полностью осуществлялась государством, при участии сельской полиции в волостях. Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах и т. д. Земства содержали арестные дома, для подвергнутых аресту по постановлениям земских начальников и городских судей [5].

В земстве власть законодательно закрепила общественную инициативу в деле улучшения общественного климата на уровне губерний, уездов. Местное самоуправление возникало в России по инициативе народа и в различные периоды Российской истории оно, то развивалось, то ликвидировалось.

В XIX в. народная инициатива была поддержана на уровне Российского монарха и центральной власти переложила многие социальные функции на местные общественные органы. Представители земств принимали активное участие во всех начинаниях на территории губернии не только в виде личного участия, но в организации специализированных органов. В состав земских гласных входили наиболее авторитетные представители общества к мнению, которых прислушивались жители населенного пункта. Это были: служители культа, чиновники, учителя, фельдшера и т.д. Представители губернских и уездных земств, руководствуясь доктриной «малых дел» стремились участвовать во всех начинаниях народа тем самым укрепляли авторитет власти. Представители земств участвовали в работе местных отделений попечительских обществ о тюрьмах.

На Урале в XVIII-XX в.в существовала так называемая горнозаводская цивилизация. Этот край – своеобразный офшор XVIII в.. Здесь была особая форма землевладения, при которой даже крепостной крестьянин мог оттяпать у своих господ огромную территорию. Тут не действовали гражданские власти, потому что Урал был полностью военизирован. Горное дело, то есть производство пушек, считалось частью военного дела, и регион жил по Горному уставу, а управляли им генералы. Но наряду с этим существовала и своя вольница в виде местного управления. Органом местного управления считались земства, которые в зависимости от возникшей проблемы формировали земский комитет.

На Южном Урале при всех действующих тюрьмах действовали попечительские комитеты [6], которые в своей инициативе в деле обустройства местных тюрем опережали власть. В Верхнеуральском уезде по инициативе комитета была обустроено новое одноэтажное здание тюрьмы на месте прежней гауптвахты. Данное помещение могло вмещать 327 человек спецконтингента [7]. При содействии членов земства были наняты помещения для размещения тюремной больницы у вдовы коллежского советника Копочинской [8].

Верхнеуральское тюремное отделение попечительского общества о тюрьмах было сформировано из представителей общественности Верхнеуральского уезда Оренбургской губернии. В него входили представители местного земства. Это прослеживается по списочному составу:

Председатель Верхнеуральский уездный исправник, коллежский советник Евлампий Федорович Мельников.

Члены:

Благочинный священник Николай Иванович Мальшев.

Верхнеуральский городской голова, крестьянин Петр Семенович Полоши.

Уездный член Троицкого окружного суда Верхнеуральского уезда, надворный советник Митрофан Иосифович Гродзинский.

Товарищ прокурора Троицкого окружного суда по Верхнеуральскому уезду, титулярный советник Михаил Константинович Кольев.

Городской судья г. Верхнеуральска, коллежский секретарь Дмитрий Космич Кифеев.

Верхнеуральский уездный врач, доктор медицины Адольф Вильгельмович Браже.

Ветеринарный врач Оренбургского казачьего войска, надворный советник Флавий Андреевич Кошелев [9].

Как видим списочный состав начинается со служителей культа, которым было вменено в обязанность ежемесячно встречаться с заключенными тюремного замка и проводили с ними воспитательную работу направленную на формирование у осужденных устойчивого чувства раскаяния.

Региональное руководство мест заключения уделяло определенное внимание организации в тюрьмах церковных служб. Часовен и церквей у большей части тюрем не было, лишь при губернском Оренбургском тюремном замке существовала церковь св. Великомученицы Варвары, где богослужение совершалось священником и диаконом, получавшими жалование из сумм Оренбургского попечительного общества о тюрьмах [10]. Для богослужения в воскресные и праздничные дни в других уездных тюрьмах выделялись отдельные помещения. Как правило, это была обычная арестантская камера [11], которую временно преобразовывали в культовое учреждение. Кроме этого местные священники приглашались для бесед с арестантами по мере необходимости [12].

Для своих встреч с целью подготовки заключенных, священнослужители использовали специальную литературу, которую сами писали и при помощи епархии издавали. Примером могут служить факты, относящиеся к писательской деятельности священнослужителей. Так священник Гурьянов, работавший в Оренбургском губернском тюремном замке, в 1887 г. издал работу «Помощь в несчастье», священник Крохотулкин посещающий Челябинский тюремный

замок в конце 1890 г. написал брошюру «Искупление греха». Все изданные книги были одобрены губернским тюремным правлением и были переданы в тюремные библиотеки и местные этапы уральского хребта и горного правления заводов Урала. В изданных книгах прослеживалась Газовская мыль о преступлении как социальной болезни [13], но это было сделано с православных позиций. На страницах брошюры объяснялось почему человек попал в тюрьму, что ему надо сделать для искупления своего греха и вступления на путь истиной веры.

При этом можно отметить, что все библиотеки при учреждениях уголовно-исполнительной системы были созданы по инициативе священнослужителей входящих в местные земства. Это можно проследить по перечню книг находящихся в библиотека учреждения. Книг для чтения не хватало не только в тюрьмах, но и в уездных библиотеках.

Так в Оренбургской губернии Верхнеуральского уезда на 1888 г. по инициативе земства было открыто более 2 народных библиотек. Библиотеки формировались и при местных тюрьмах. Книги в библиотеках тюремных учреждений формировались из пожертвованных книг обывателями и купленных на деньги попечительского комитета. Книг было не много, но их можно разделить на две части. Это книги светского содержания и книги религиозного содержания [14].

В научной литературе представлен список книг Оренбургской тюремной библиотеки за 1895 г. В библиотеке было зарегистрировано 108 книг. Из них: 34 отражали православное направление; было два издания Корана, 28 в той или иной мере отражали истории мира, 16 были на темы гигиены и по медицинской тематике, 14 брошюр относились к организации огородов и садов и 14 книг были учебниками за начальный школьный курс, включая книги с литературными текстами [15].

В начале XX в. в 14% тюремных учреждений имелись собственные школы, в 39% – библиотеки, в 28% регулярно проводились коллективные чтения и собеседования [16].

Именно за счет библиотек администрация и представители попечительского общества желали вовлечь заключенных в процесс обучения грамотности. Именно в процессе обучения должен был прослеживаться воспитательный момент. Положительные примеры из книг, положительные примеры из жизни должны были сформировать устойчивую тягу к добропорядочному образу жизни. Этот последний факт позволяет обозначить еще одно направление земской инициативы – организацию процесса его образования в местных тюрьмах. Как многие считали в то время, что преступные деяния – это проблема недостаточного образования. В тюремных условиях не было возможности организовать среднее образование. Начальное же образование с прививание основ хозяйственной деятельности и основ трудового воспитания можно было организовать. С этой целью при тюрьмах создавались учебные мастерские и тюремные огороды. О полезности организации огородов писалось на страницах газет и журналов.

«Устройством огорода тюрьма; помимо своих личных экономических интересов, достигает в некоторой степени и того, что, находясь на работе в огороде, люди привыкают к огородничеству и за последнее время было немало случаев, что арестанты после освобождения из тюрьмы обращались весной к смотрителю с просьбой о бесплатной высылке им тех или других огородных семян, что, конечно, исполнялось без замедления» [17]. Из представленного материала можно сделать вывод, что организация мастерских и огородов достигала своего пенитенциарного результата, а при помощи школ этот результат подкреплялся знаниями, которые проводились в тюрьмах Южного Урала по два, три часа в неделю.

В связи с этим можно отметить, что об организации тюремных школ шла речь на V-том Международном тюремном конгрессе, где в резолюции указывалось о необходимости школ, которые по мнению участников являются частью пенитенциарного направления и способствуют выздоровлению человека от преступной болезни. Обучение в них должно было не только давать заключенным основы знаний по основным учебным дисциплинам, но и внушать правила, способные укрепить их нравственность. О полезности образования писал Н.М. Ядринцев «Наблюдения и опыты уже доказали, что самые жестокие, самые испорченные преступники могут преобразовываться и улучшаться по мере доставления» им более нормальных условий жизни, по мере воспитания в них лучших привычек, по мере умственного и нравственного их развития.

Главнейшей целью пенитенциарной науки и всех систем исправления является изыскание тех средств, которые могли бы лучше влиять на перевоспитание преступника и исправить в нем те недостатки, пороки и наклонности, которые были привиты к нему дурной обстановкой» [18]. Эти слова подтверждают высказанное выше положение о пенитенциарном процессе по средствам обучения и воспитания при содействии попечительского общества о тюрьмах.

Члены общества особо следили за содержанием несовершеннолетних нарушителей в тюрьмах. К слову сказать, что в каждой тюрьме Южного Урала несовершеннолетних было до одного десятка и больше [19]. Данная ситуация вызывало негодование со стороны попечительского общества, что привело к появлению специализированной нормы регулирующей это направление исправительной деятельности. 5 декабря 1866 г. была принят закон «Об учреждении приютов и колоний для нравственного исправления несовершеннолетних преступников» [20], который предписывал несовершеннолетних преступников содержать в специализированных исправительных приютах. Но таких приютов на местах не было и создать их не было возможности.

В 1897 г. император Николай II подписал поправки в «Уложение о наказаниях», согласно которым, в случае невозможности поместить несовершеннолетнего в приют, он должен отбывать наказание в особых помещениях при тюрьмах. Это давало возможность губернским властям не имеющим специализированных колонии для несовершеннолетних правонарушителей содержать их в тех же тюрьмах, что и взрослых преступников. К слову сказать, что в отчетах Главного тюремного управления, что на 1 января 1901 г. общее количество несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет содержащих в тюрьмах империи составляло около 3543 человека. Это составляло 3% от общего количества осужденных на 1900 г. Из представленного количества: 1414 несовершеннолетних, осужденных к лишению свободы, отбывали наказание в приютах и колониях, 1722 – содержались в особых помещениях при тюрьмах и 407 – отбывали наказание совместно со взрослыми заключенными в общих камерах губернских и уездных тюремных замков [21].

На Южном Урале к началу XX в. специализированные помещения для несовершеннолетних правонарушителей были оборудованы почти во всех учреждениях при следующих тюрьмах Челябинской, Златоустовской, Верхнеуральской. В других учреждениях были выделены только отдельные камеры в основных корпусах. В специализированных помещениях тюрем для несовершеннолетних были организованы школы, которые должны были по средствам учительского воздействия отвлечь детей от тюремного быта и взаимоотношении. Оренбургский губернский инспектор А.К. Адеркас высказывал идею о том, что отлучить подростков от преступной среды можно, только исключив из жизни детей тюремную атрибутику. Это по мнению представителей Верхнеуральского попечительского комитета о тюрьмах возможно сделать, только по средствам замещения, когда сокращается негативное влияние сокамерников и усиливается влияние авторитетных жителей уезда в лице священнослужителей, учителей, врачей. Именно эти граждане должны были по средствам бесед воспитывать молодежь, показывая им примеры добропорядочного житейского поведения и прививая им мысли о праведной жизни в обществе.

Объективным ограничителем их эффективности являлась скученность арестантов, теснота тюремных зданий, в результате которых невозможно было распределить арестантов по разрядам и видам совершенных преступлений, отделить несовершеннолетних от взрослых, изолировать рецидивистов и т.д. То есть влияние священника, наталкивалось на противодействие закоренелых преступников, их искаженные социальные нормы «конкурировали» с нормами общественной морали, пропагандируемыми тюремным руководством (к которому мы относим и тюремного священника, который получал зарплату на уровне помощника начальника тюремного замка).

Слабой стороной тюремного быта являлось организация медицинского обслуживания. Циркуляром от 2 мая 1880 г. тюремным администрациям настоятельно рекомендовалось не пересылать больных арестантов из одного места заключения в другое до их полного выздоровления во избежание подрыва здоровья последнего [22]. В Оренбургской губернии формально больницы имелись в большинстве. В Орске заболевшие заключенные обладающие денежными средствами направлялись в военный лазарет, в Троицке – в городскую больницу, в Верхнеураль-

ске был даже организован целый комплекс, больничных здании арендуемых попечительским комитетом у частных лиц. При это проблем не становилось меньше. Их было множество: – это недостаток лекарственных сред, оборудования, медицинского персонала и т.д.

Необходимо отметить, что лечением заключенных занимались священнослужители и земские врачи, которые также являлись членами земств и попечительских комитетов. Так в Верхнеуральской тюрьме находящейся почти в центре города был организован участок земского врача Адольфа Вильгельмовича Браже [23]. По его инициативе собирались деньги на покупку лекарств для больных в тюрьме. Иногда жители сами приносили оставшиеся после лечения лекарства для заключенных тюрьмы.

На Южном Урале в целях пенитенциарного мониторинга все заключенные делились на три группы «по степени исправления»:

- 1) вставшие на путь исправления;
- 2) не вставшие на путь исправления;
- 3) злостные нарушители «тюремной дисциплины», не отвечающие пенитенциарным позовам общества [24].

Конечно, такое ранжирование арестантов было делом достаточно субъективным, зависящим от личных взглядов представителей тюремной администрации и лично начальника тюрьмы и мнения представителей попечительского комитета и тюремной инспекции. Основными показателями исправления тот или иной заключенного были: поведение в учреждении; количество взысканий и поощрений; отношения к труду и трудовые навыки; степень активности в учебе и т.п. При наличии положительных показателей заключенный получал возможность досрочно покинуть стены тюрьмы. При досрочном освобождении арестанты не вправе были изменить место жительства без разрешения полиции и тюремной инспекции под наблюдением которой он находился еще некоторое время.

Самым интересным являет то, что эти усилия попечительского общества дали свои результаты и об это пишет в своем М. В. Осипов в своем исследовании [24].

Так в 1903 г. как указывали губернские представители тюремного управления в местах лишения свободы появились заключенные, которые «исправились» настолько, что их можно было освободить досрочно. Данный показатель за 10 лет вырос с 5 до 8% от общего числа спецконтингента. И можно констатировать, что этот рост был выше, чем рост общего числа заключенных в тот же период: если количество последних увеличилось на 13,6%, то количество досрочно – освобожденных – на 54,1%.

Российский исследователь И.Я. Фойницкий предложил, что условно-досрочное освобождение является венцом льгот, которого может добиться заключенный во время пенитенциарного воздействия. Условное досрочное освобождение применялось к приговоренным к заключению в тюрьме, в исправительном арестантском отделении или исправительном доме при отбытии не менее 3/4 назначенного им срока наказания, но не ранее чем через 6 месяцев отбывания наказания в месте заключения, не считая времени содержания под стражей в качестве подследственного. Досрочное освобождение предоставлялось осужденным только «в том случае, если их одобрительное поведение во время заключения дает достаточные основания предполагать, что по освобождении из заключения, они будут вести добропорядочный образ жизни» [25].

Все освобождаемые из отделений на протяжении четырех лет находились под надзором полиции или обществ, их принявших. В течение этого времени они не вправе были без разрешения полиции или обществ менять место жительства и временно покидать район проживания.

В заключении мы моем констатировать то факт, что Российские земства рожденные в период великих реформ сыграли сою положительную роль в развитии российского общества и именно в деле оздоровления общества. Это оздоровление выразилось в деятельности земских гласных в региональных попечительских комитетах о тюрьмах. Своей работой в тюрьмах они отвлекали оступившихся от преступной профессии и своим примеров вовлекали переступивших закон граждан в обычную жизнь общества, т.е. проводили ресоциализационный процесс.

Следует констатировать несомненный факт положительного влияния представителей местных земств на процесс формирования пенитенциарного направления в уголовно-исполнительной системе России.

По мнению Л.И. Беляевой в XIX – начале XX века в России был накоплен определенный практический опыт помощи лицам, освобождаемым из мест лишения свободы [26], который проявлялся в виде увеличения численности населения уездных городов за счет выходцев из учреждения уголовно-исполнительной системы.

Общество попечительное о тюрьмах занимает весьма заметное место в истории развития тюремного дела в России. Оно явилось, по сути, первым институтом в России, который стал обобщать пенитенциарный опыт, явившийся впоследствии той базой на основе которой в дальнейшем стали разрабатываться дополнительные элементы пенитенциарного направления.

Таким образом, Общество стояло у истоков становления цивилизованной пенитенциарной системы в России в организационном и правовом плане. Благодаря усилиям Общества, в России началось формирование законодательной базы исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы.

И самое важное. Что в ходе этой работы попечительских комитетов были разработаны правовые критерии исправления, которые уже нашли свое правовое выражение в декретах Советской власти.

От царской России в этой системе остались пенитенциарные элементы в виде комиссий, комитетов и положений норм вновь появившегося уголовно-исполнительного законодательства Советской России. К этим нормам можно отнести нормы формирующегося института условно-досрочного освобождения. О его полезности и значимости говорилось в Декрете о суде от 25 ноября 1917г. Этим декретом судебной власти было предоставлено право помилования, включающее условно-досрочное освобождение для лиц осознавших свое преступление и раскаявшихся в содеянном. Положением Народного комиссариата юстиции (НКЮ) «О досрочном освобождении» от 25 ноября 1917 г. [27] были установлены правила досрочного освобождения лиц, которые встали на путь исправления в учреждениях исполнения уголовного наказания.

Данный институт пенитенциарной направленности был регламентирован в Декрете Всесоюзного центрального исполнительного комитета (ВЦИК) о суде № 2 от 7 марта 1918 г. [28]. На основании ст. 32 этого декрета каждый заключенный получал право обратиться в народный суд с просьбой о предоставлении ему права на получение соответствующих льгот вплоть до полного освобождения от отбывания наказания на основании конкретных поступков, которые могли свидетельствовать о его раскаянье и исправлении.

В этом документе еще отсутствовали основания для освобождения, не назывались категории лиц, которым оно может быть предоставлено, не был определен порядок его применения. Таким образом, при сохранении идеи условно-досрочного освобождения, правовая разработка данного института советской властью началась заново, несмотря на пенитенциарный опыт царской России.

Дальнейшее развитие идеи пенитенциарной направленности отразились, во Временной инструкции Наркома Юстиции РСФСР от 23 июля 1918 г. «О лишении свободы как мере наказания и о порядке отбывания такового» [29], в Постановлении Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов от 6 ноября 1918 г. «Об освобождении некоторых категорий заключенных» [30], в Постановлении Наркомюста РСФСР от 25 ноября 1918 г. «О досрочном освобождении» [31], которая рассылалась в качестве инструкции к действию.

Список литературы:

- [1] Путин В.В. Послание президента федеральному собранию 12 декабря 2013 г.
- [2] Абрамов Я. В. Преувеличенные обвинения // Неделя. 1885. №49. С.17
- [3] ПСЗ. Собр. второе. Т. XXXIX. Отдел. первое. № 40457.
- [4] Поляковская Н.М. Исторический опыт социальной помощи населению (на примере Пермского земства во второй половине XIX в.)// Вопросы управления. Выпуск №4(13) декабрь 2010г.

-
- [5] ПСЗ. Собр. второе. Т. XXXIX. Отдел. первое. № 40457.
- [6] ГАРФ. Ф.122. Оп.7.Д.211.Л.677-681 об.
- [7] ГАОО. Ф.11. Оп.5. Д.41. Л.56
- [8] ГАОО. Ф. 134, оп. 1, д. 35, л. 9.
- [9] ГАРФ. Ф.122. Оп.7.Д.211.Л.677-681 об.
- [10] ГАОО. Ф. 134, оп. 1, д. 49, л. 19.
- [11] ГАОО. Ф. 134, оп. 1, д. 49., Л. 9 об.
- [12] ГАОО. Ф. 134, оп. 1, д. 49., Л. 11, 13, 32–33.
- [13] Феофанов Ю. Тюремный доктор Федор Петрович Гааз // Российская Федерация сегодня. – 2007. – № 22. – С.45
- [14] Журналы Екатеринбургского уездного земского собрания XIX очередной сессии (1888 г.). – Екатеринбург, 1888. – 697 с.
- [15] Осипов М.В. Тюремная реформа 1879 года и ее реализация в Оренбургской губернии. Дис. к. и. наук. Оренбург 2010. – 230с.
- [16] Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). Т.2. СПб, 1999. – 566с.
- [17] Оренбургская газета. 1899. 8 августа.
- [18] Ядринцев Н.М. Русская община в тюрьме и ссылке. – СПб., 1872. – 703с.
- [19] Евсеев И. В. Златоустовская тюрьма: история пенитенциарного учреждения. – Екатеринбург, 2013. – 176с.
- [20] «Об учреждении приютов и колоний для нравственного исправления несовершеннолетних преступников». ПСЗ. 1. Спб., 1867. Т. XXXVI. Отд. 1-е. № 36251.
- [21] См.: Отчет Главного тюремного управления за 1900 год. – Спб, 1901. – С. 25–27
- [22] Сборник циркуляров, изданных по Главному Тюремному Управлению в 1879-1910 гг. – Спб., 1911.– С. 120–121. – № 3572.
- [23] Некоторые предметы из его кабинета имеются в экспозиции ведомственного музея в Верхнеуральской тюрьме. Экспозиция музея ФБГУ Т-1 ГУФСИН России по Челябинской области г. Верхнеуральск.
- [24] Осипов М.В. Тюремная реформа 1879 года и ее реализация в Оренбургской губернии. Дис. к. и. наук. Оренбург 2010. – 230с.
- [25] «Об условном досрочном освобождении». Высочайше утвержденный одобренный Государственным советом и Государственной думой закон от 22 июня 1909 г. ПСЗ. Т. 29. № 32241. Собрание узаконений. 1909. 2 июля. Отд. I. Ст. 1216.
- [26] Патронат в России (XIX в. – начало XX в.) [Текст] / Л. И. Беляева. – 2-е изд., с испр. и доп. – Воронеж : ВИ МВД России, 2001. – 138с.
- [27] Собрание узаконений (СУ) РСФСР.– 1917. – № 4.– Ст.50.
- [28] СУ РСФСР.– 1918. – № 24.
- [29] СУ РСФСР.– 1918. – № 53. – Ст. 598.
- [30] Постановление Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов от 6 ноября 1918 г. «Об освобождении некоторых категорий заключенных». СУ РСФСР. – 1918. – № 100. – Ст.1033.
- [31] 31. Постановления Наркомюста РСФСР от 25 ноября 1918 г. «О досрочном освобождении». Документ предоставлен Консультант Плюс Дата сохранения: 31.07.2014.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. Рассматривается практика реализации федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», использование программного подхода к развитию муниципальной службы на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Выявлены проблемы правового и организационного характера. Предложены рекомендации по изменению действующего законодательства о муниципальной службе.

Современный этап развития муниципальной службы в Российской Федерации отсчитывается с момента принятия федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее также – закон № 25-ФЗ) в 2007 г. [1]. Объективными причинами обновления федерального законодательства стали реформа государственной службы, начатая в 2001 г. и завершенная в конце 2007 г., реформа местного самоуправления, инициированная федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (далее также – закон № 131-ФЗ) [2], который постепенно вступал в действие на территории России с 2004 г. (но до сих пор не реализован во всем объеме на территории всего государства), административная реформа (в большей степени ее второй этап, предусматривавший стандартизацию и регламентацию профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих через разработку, утверждение и исполнение разнообразных административных регламентов).

Будучи уже сформированной в большинстве субъектов Российской Федерации на основе требований федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [3], муниципальная служба продолжала испытывать ряд проблем правового, организационного и кадрового характера.

Излишне рамочное регулирование федерального закона, по сути, выхолащивало смысл существования муниципальной службы; субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, используя предоставленные им широкие возможности, создали совершенно разные модели правового регулирования и организации муниципальной службы. Подчас доходило до смешного: муниципальный служащий из одного субъекта Российской Федерации не смог бы поступить на аналогичную должность в органе местного самоуправления муниципального образования другого субъекта Российской Федерации. Сформировалась практика нерационального использования стимулирующих инструментов (оплата труда, продвижение по службе), породившая сегодня существенные различия в размерах оплаты труда муниципальных служащих в разных субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем, ни Российская Федерация, ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования не использовали в полной мере тех возможностей, которые им давал федеральный закон № 8-ФЗ. Как правило, именно этим обстоятельством обосновывали необходимость реформирования законодательства о муниципальной службе в середине 2000-х годов.

Организационные проблемы муниципальной службы были связаны с разнообразием муниципального опыта субъектов Российской Федерации в 1990-е-начале 2000-х гг. Это разнообразие привело к столь длительному процессу перехода к применению федерального закона № 131-

* Зенков Максим Юрьевич, доцент, Сибирский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

ФЗ. Отсутствие четкой регламентации структуры муниципальных должностей муниципальной службы порождало практику, когда одинаковые по наименованию и обязанностям должности были отнесены к разным категориям или группам должностей.

Невысокий профессиональный уровень лиц, замещавших муниципальные должности муниципальной службы, был связан, с одной стороны, с необязательностью квалификационных требований к уровню и направлению профессионального образования, игнорированием требований к знаниям и навыкам, с другой – практически полным отсутствием программ повышения квалификации, профессионального образования муниципальных служащих, становлением и малой привлекательностью подготовки по программам высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Примечательно, но в своем развитии в качестве законопроекта закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» претерпевал существенные изменения, от полного калькирования норм федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4] к тексту, принятому в 2007 г. В качестве закона № 25-ФЗ. На мой взгляд, эти изменения связаны с неоднозначным пониманием в нашей стране содержания понятий «государственная служба» и «муниципальная служба» с позиций представителей административно-правовой и трудо-правовой науки. Исчезновение в федеральном законе № 25-ФЗ важной характеристики муниципальной службы как служебной деятельности повлекло за собой совершенно иное соотношение правовых основ муниципальной службы – в качестве базового закона избран Трудовой кодекс Российской Федерации [5], закон № 25-ФЗ имеет дополняющий характер.

Доминирование трудо-правового метода в регулировании муниципально-служебных отношений серьезно трансформировало основные институты муниципальной службы (структуру должностей, правовой статус муниципального служащего, формализацию найма). Даже последующие корректировки федерального закона № 25-ФЗ (включение статей 9.1, 14.1, 14.2, 27.1, п. 10 ч. 1, ч. 1.1 ст. 13, ч. 2.1, 4 ст. 14, ч. 2.1, 2.2, 2.3, 3.1 ст. 14.1, ч. 1.1, 1.2, 5, 6, 7 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 19) не обеспечили должной степени взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации (ст. 5). Трудовой договор муниципального служащего, имеющий совершенно иную правовую природу, нежели служебный контракт государственного гражданского служащего, не может быть правовой основой для обеспечения правового статуса муниципального служащего, соответствующего (в силу принципа взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы) правовому статусу государственного гражданского служащего.

Одним из серьезных недостатков в регулировании муниципально-служебных отношений следует назвать тенденцию к увеличению количества законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих отдельные вопросы муниципальной службы. Подталкивает к этому позиция федерального законодателя, который требует урегулировать конкретный вопрос в (конкретном) законе или ином нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, муниципальном правовом акте, что снижает уровень системности действующего законодательства. С другой стороны, в ряде субъектов Российской Федерации складывается практика передачи полномочий по регулированию вопросов муниципальной службы с уровня регионального закона на уровень нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Такая позиция – следствие укрепления правового статуса высшего должностного лица в некоторых субъектах Российской Федерации, что приводит к дисбалансу разделения властей на региональном уровне.

Законам субъектов Российской Федерации, как и иным нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам свойственно дублирование правовых норм, что снижает качество правового акта: в данной ситуации необходимо постоянно и своевременно вносить изменения в правовые акты нижестоящих уровней, приводя в соответствие их нормам федерального закона. Так, во многих муниципальных образованиях утверждены реестры или перечни должностей муниципальной службы, несмотря на то, что соответствующим полномочием обладает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 6 федерального закона № 25-ФЗ).

Федеральный законодатель также не определился с включением конкретных правовых норм в федеральные законы: например, определения конфликта интересов содержатся в ряде федеральных законов, в том числе в федеральном законе «О противодействии коррупции» [6].

Не решенной является проблема взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Соотношение устанавливается либо в законе о муниципальной службе в субъекте Российской Федерации, либо в специальном законе, регламентирующем соотношение должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, анализ законов субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ, о муниципальной службе показывает, что фактически не урегулированными остаются вопросы обеспечения единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы, единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской служб, единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию, соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих.

И опять таки, федеральный законодатель, регламентируя, в частности ограничения и обязательства при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы в соответствующих федеральных законах, устанавливает совершенно разные правила. В частности, п. 2 ч. 1 ст. 13 федерального закона № 25-ФЗ установлено ограничение, связанное с муниципальной службой, – «осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу», в то же время соответствующий п. 2 ч. 1 ст. 16 федерального закона № 79-ФЗ содержит более сложную формулу – «осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости». Таким образом, формально разрешается прием на муниципальную службу гражданина, имеющего не снятую или не погашенную судимость.

К организационным проблемам, возникшим в связи с принятием федерального закона № 25-ФЗ, можем отнести следующие:

а) рассматриваемый федеральный закон не устанавливает классификацию должностей муниципальной службы по категориям, не предоставляет полномочий субъектам Российской Федерации по учреждению категорий должностей. Вместе с тем, многими субъектами Российской Федерации в законах о муниципальной службе и реестре должностей муниципальной службы определены категории должностей: аналогичные ли тем, которые устанавливаются федеральным законом № 79-ФЗ как категории должностей государственной гражданской службы («руководители», «помощники (советники)», «специалисты», «обеспечивающие специалисты» [7]), так и иные [8]. В связи с отсутствием деления должностей муниципальной службы по категориям региональный законодатель не может обеспечить единство квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы (в частности, требования к уровню профессионального образования к должностям старшей группы должностей категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» различаются). Также в этой связи региональный законодатель не может обеспечить соотносительность основных условий оплаты труда;

б) ст. 9.1 федерального закона № 25-ФЗ устанавливается возможность присвоения муниципальным служащим в субъекте Российской Федерации классных чинов. Таким образом, субъект Российской Федерации не обязан урегулировать данный вопрос в собственном законодательстве. Более того, из ч. 1 ст. 9.1 рассматриваемого закона следует, что классный чин муниципального служащего сохраняется только при переводе муниципальных служащих на иные

должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. Соотношение классов чинов муниципальных служащих может быть установлено только с классными чинами гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Таким образом при поступлении лица, замещающего должность муниципальной службы, на государственную гражданскую службу (федеральную или субъекта Российской Федерации) на равную должность возникает необходимость присвоения первого классного чина гражданского служащего (3 класса), что нарушает правила сохранения классов чинов. Необходимо установление соотношения классов чинов федеральной гражданской службы, гражданской службы субъектов Российской Федерации и классов чинов муниципальной службы, а также дипломатических рангов, воинских и специальных званий, классов чинов правоохранительной службы;

в) необязательность конкурсного замещения должностей муниципальной службы, которая установлена ст. 17 федерального закона № 25-ФЗ, фактически разрешает коррупциогенные способы формирования кадрового состава органов местного самоуправления, прямое усмотрение руководителя (представителя нанимателя) при принятии кадровых решений. Замещение должностей муниципальной службы осуществляется закрытым образом, в том числе при наличии соответствующих положений о проведении конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы, принятых представительным органом муниципального образования. Принятие решения о проведении конкурса – компетенция представителя нанимателя, в муниципальном образовании не урегулирован круг должностей муниципальной службы, замещение которых осуществляется путем проведения конкурса на замещение вакантной должности. По сути, похожая практика имеет место на государственной гражданской службе, однако, начиная с 2005 года в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации практика проведения конкурсов на замещение вакантной должности получила широкое распространение. Несколько скорректирована она была в 2008 г., когда Президентом Российской Федерации был обозначен в качестве приоритетного способа формирования кадрового состава кадровый резерв (на конкурсной основе) [9]. Вызывает вопрос, в частности, решение о зачислении в кадровый резерв гражданина, не являющегося победителем в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

В ситуации же с муниципальной службой практика конкурсного замещения должностей до сих пор минимальна и связана с кадровой политикой соответствующего главы администрации муниципального образования (либо главы муниципального образования). Открытость и доступность информации о вакансиях может быть оценена весьма низко, так в крупнейшем муниципальном образовании Российской Федерации – городском округе – городе Новосибирске информация о вакансиях доступна не в «один, два клика» на сайте муниципального образования, а размещена глубоко внутри сайта – на одной из страниц Управления муниципальной службы и кадров мэрии Новосибирска (семь «кликов») [10]. С помощью поисковой системы сайта муниципального образования найти этот файл найти невозможно;

г) мощной тенденцией последних лет стало сокращение численности муниципальных служащих практически во всех муниципальных образованиях. Однако речь не идет об окончательном увольнении граждан из органов местного самоуправления и муниципальных органов. Упраздняется должность муниципальной службы, но вместо нее учреждается должность, не отнесенная к должностям муниципальной службы, должностные обязанности остаются прежними. Зачастую упраздняется не только должность муниципальной службы, но и ликвидируются структурные (функциональные и обеспечивающие) подразделения органов местного самоуправления (исполнительно-распорядительного органа), а затем учреждается муниципальное казенное учреждение с соответствующим штатным расписанием. Поскольку в действующем законодательстве о муниципальной службе (как и о государственной гражданской службе) положения о должностных обязанностях закреплены лишь обобщенно, то подобное решение не вызывает каких-либо серьезных замечаний ни у органов Прокуратуры, ни у государственных органов субъектов Российской Федерации (последние, напротив, активно содействуют такого рода «трансферу» должностей и подразделений). В этой связи имеем ряд последствий правового характера:

- в первую очередь, не обеспечивается задача, которую, как правило, формулируют в связи с такого рода преобразованием: расходы бюджета муниципального образования не сокращаются, а растут;
- во-вторых, возникает проблема реализации вопросов местного значения, в частности, разработки проектов муниципальных правовых актов, на что соответствующие муниципальные казённые учреждения не уполномочены;
- в-третьих, меняется процедура предоставления муниципальных услуг, что также должно быть отражено в соответствующих муниципальных правовых актах;
- наконец, в-четвертых, граждане, замещавшие должности муниципальной службы, теряют установленные для муниципальных служащих гарантии, в том числе права на пенсионное обеспечение.

К кадровым проблемам объективно можно отнести следующие:

а) низкий уровень квалификации муниципальных служащих. При этом, как показывает практика, подавляющее большинство муниципальных служащих имеют высшее образование. Однако, как правило, это не всегда образование, соответствующее направлению деятельности служащего, направлению деятельности структурного подразделения в котором работает муниципальный служащий. Такая ситуация связана с тем, что в подавляющем большинстве органов муниципальных образований (сельских и городских поселениях, муниципальных районах) учреждены должности муниципальной службы с широким, не специализированным перечнем должностных обязанностей. Определить в данном случае направление профессионального образования, которое рассматривалось бы в качестве соответствующего должности, практически не представляется возможным. Специализация должностей муниципальной службы представлена только в органах городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения. Любой претендент на должность муниципальной службы, как и гражданин, недавно поступивший на муниципальную службу, не может быть готов исполнять свои должностные обязанности в полном объеме и в надлежащем качестве.

С другой стороны, в муниципальных образованиях – сельских поселениях – учреждена одна (редко несколько) должностей муниципальной службы (как правило, заместитель главы администрации), предполагающая наличие у служащего высшего профессионального образования. Объяснение такой ситуации простое – недостаточное финансирование сельских поселений, невозможность обеспечить самостоятельный бюджет. Однако, в таком случае субъект Российской Федерации (а именно он устанавливает подобные ограничения на наличие должностей соответствующих групп в Реестре должностей муниципальной службы) ограничивает квалификационные возможности обеспечения исполнения большинства вопросов местного значения (особенно базовые – разработка и исполнение бюджета муниципального образования, управление муниципальной собственностью, планирование развития муниципального образования, разработка документов по благоустройству и т.п.). Даже в случае замещения должности муниципальной службы, по которой не предусмотрено наличие высшего профессионального образования, гражданином, его имеющим, в законодательстве потенциально заложен принцип снижения квалификации муниципального служащего. Это же касается вопроса о сокращении численности муниципальных служащих. Необходимо весьма осторожно подходить к решению о сокращении численности, не снижая не только фактическую, но и потенциальную квалификацию (профессиональный уровень) муниципального служащего.

Также необходимо обратить внимание на то, что в ряде регионов прямо нарушаются требования единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы. Так, в законе Красноярского края «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае» установлено, что для замещения старших и младших должностей муниципальной службы категории «обеспечивающие специалисты» необходимо иметь среднее (полное) общее образование (ч. 2

ст. 2). Вместе с тем, федеральным законом «О государственной гражданской службе» к должностям государственной гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей предусмотрено требование наличия среднего профессионального образования по направлению деятельности;

б) к сожалению, отсутствует система подготовки, дополнительного профессионального образования муниципальных служащих, отсутствуют требования к организации ДПО муниципальных служащих на федеральном уровне. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования свободны в размещении государственного или муниципального заказа на повышение квалификации и профессиональной подготовки муниципальных служащих. Как показывает практика Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, в последние 5 лет резко снижается количество муниципальных служащих, обучающихся по программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки, также снижается средняя продолжительность курсов повышения квалификации.

Федеральный закон № 25-ФЗ содержит ряд предписаний о программах развития муниципальной службы. Их законодательное закрепление обусловлено объективными причинами, в частности необходимостью повышения эффективности и престижа муниципальной службы, профессионального уровня муниципальных служащих и подготовки кадров муниципальной службы, формирования эффективной системы управления службой, создания условий для совершенствования ее нормативного правового регулирования и организационного обеспечения, а также открытости муниципальной службы в интересах развития местного самоуправления и гражданского общества [11].

К сожалению, можно отметить, что не все субъекты Российской Федерации выполняют требование данного федерального закона, не разработаны и не утверждены программы развития муниципальной службы в муниципальных образованиях. Такое противоречие кадровым стратегиям, озвучиваемым на федеральном и региональном уровнях, главами муниципальных образований, требует однозначного изменения практики организации управления муниципальной службой как на уровне муниципального образования, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Обеспечить реализацию кадровых стратегий на федеральном уровне мог бы специализированный орган управления государственной службой.

Реализация кадровой политики возможна только при сочетании надлежащих практик правового регулирования и правоприменения.

Список литературы

- [1] О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Рос. газета, 07.03.2007. № 47.
- [2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2007 г. № 131-ФЗ // Рос. газета, 08.10.2003. – № 202.
- [3] Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ // Рос. газета, 16.01.1998, № 8.
- [4] О государственной гражданской службе РФ: федеральный закон от 24 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 31 – Ст. 3215.
- [5] Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Рос. газета, 31.12.2001, № 256.
- [6]. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газета, 30.12.2008, № 266.
- [7] Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае: закон Красноярского края от 24 апреля 2008 г. № 5-1565 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края, N 23(244), 19.05.2008.

-
- [8] О муниципальной службе в Московской области: закон Московской области от 24 июля 2007 г. № 137/2007-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье, 01.08.2007, № 137.
- [9] Перечень поручений Президента России по итогам совещания по формированию резерва управленческих кадров 23 июля 2008 года – http://news.kremlin.ru/ref_notes/157 (дата обращения – 17.03.2015)
- [10] Сведения о вакантных должностях, имеющихся в мэрии. Номера телефонов, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей в мэрии (на 16 марта 2015 года) – <http://www.novo-sibirsk.ru/upload/content/601/vakansy16032015.pdf> (дата обращения – 17.03.2015)
- [11] Онохова В.В. Региональные программы развития муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. – 2010 – № 8. – С. 65-70.

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

***Аннотация.** Статья посвящена малоизученным вопросам построения системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Рассмотрены основные модели организации исполнительной власти, используемые в настоящее время в субъектах Российской Федерации, выявлены основные законодательные дефекты в указанном построении, предложены варианты их исправления.*

Проблемы организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации весьма фрагментарно затронуты правовыми исследованиями. В основном внимание специалистов привлекали и продолжают привлекать федеративные аспекты этой проблематики, а именно, пределы федерального законодательного регулирования в данной сфере, допустимость участия федеральных органов и должностных лиц в формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и установления ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации перед Президентом Российской Федерации, характер взаимоотношений между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, разветвленность системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и пр.

Между тем, в рамках самой системы органов исполнительной власти каждого субъекта Российской Федерации также заключено значительное число правовых проблем. В соответствии с положением части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом [1]. До принятия данного закона субъекты Российской Федерации не были ограничены в конструировании своих систем исполнительной власти, равно как и в определении их положения по отношению к иным государственным органам. Зачастую это приводило к доминированию правительств и администраций субъектов Российской Федерации и, особенно, их высших должностных лиц над законодательными органами соответствующих регионов и к фактической монополизации ими государственной власти на региональном уровне.

Острота этих проблем была смягчена посредством принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и многочисленных федеральных законов о внесении в него изменений [2]. Однако, решив одни проблемы, федеральный законодатель породил ряд новых сложностей. К наиболее спорным конструктивным элементам системы региональных органов исполнительной власти, заложенным в названном Федеральном законе, относятся следующие.

Во-первых, в рамках системы региональных органов исполнительной власти императивно предусмотрено существование двух субъектов: «высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации», который на практике обычно именуется прави-

* Лексин Иван Владимирович, доктор юридических наук, доцент, факультет государственного управления Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.

тельством или администрацией, и «высшего должностного лица субъекта Российской Федерации». В пункте 1 статьи 17 названного Федерального закона указано, что систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти. Однако согласно положениям статей 18 и 22 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обладает собственной компетенцией, в том числе нормотворческой, а следовательно, также является органом исполнительной власти. Более того, именно высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, а не правительство или администрация является, по сути, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, формирующим правительство или администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации и принимающим решение о его отставке (согласно подпункту «в» пункта 7 статьи 18 названного Федерального закона).

Во-вторых, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации именуется в названном Федеральном законе и руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, один орган исполнительной власти оказывается входящим в состав другого органа исполнительной власти.

В-третьих, из текста названного Федерального закона неясно, обязательно ли совмещение статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и руководителя его высшего исполнительного органа государственной власти в одном «носителе», или данные статусы являются альтернативными, а если справедливо последнее, то правомерно ли наделение этими статусами разных лиц.

Региональные законодатели дополнили эти спорные и неясные моменты рядом новых нестыковок. Судя по положениям конституций, уставов и иных законов субъектов Российской Федерации, их авторы полагали, что вопросы о наличии собственных властных полномочий у высшего должностного лица, о характере взаимоотношений между ним и высшим органом исполнительной власти, о порядке формирования последнего и о порядке принятия им решений существуют изолированно и могут быть решены независимо друг от друга. Однако в действительности разные решения каждого из этих вопросов совместимы лишь со строго определенными решениями других вопросов. Большинство же возможных комбинаций решений названных вопросов нарушают правовую и управленческую логику.

К сожалению (отчасти вследствие отмеченных недостатков федерального законодательства), ни в одном из субъектов Российской Федерации схема построения системы органов исполнительной власти не является безупречной. Типичны следующие дефекты данного построения.

1) Категории «руководитель», исходя из прямого значения данного слова, должно соответствовать единоначалию в принятии решений. В коллегиальном органе государственной власти формально не может иметься главы или руководителя. «Первым лицом» такого органа является председатель, ведущий его заседания, но не обладающий руководящими функциями по отношению к другим членам данного органа. Между тем, в конституциях и уставах большинства субъектов Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти в которых являются коллегиальными, установлено, что соответствующий глава республики, губернатор или мэр является именно руководителем или главой правительства.

2) Если же высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет орган исполнительной власти, действующий на основах единоначалия, возникает другой логический конфликт. Глава субъекта Российской Федерации в таком случае не только издает собственные акты (указы, постановления, распоряжения), но и единолично принимает решения от имени другого органа – сформированной им администрации.

3) Коллегиальность принятия решений предполагает формальную независимость участвующих в принятии решений лиц (членов органа) друг от друга. Согласно подпункту «в» пункта 7 статьи 18 названного Федерального закона высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации формируется и отправляется в отставку высшим должностным лицом соответствующего субъекта Российской Федерации. Очевидно, что если

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации входит в состав сформированного им и полностью зависимого от него органа, наделение последнего коллегиальным статусом утрачивает смысл. Такой конструкции взаимоотношений больше соответствует либо единоначалие, либо совещательный характер органа. Однако на практике в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, в которых высшие исполнительные органы государственной власти официально являются коллегиальными, высшие должностные лица включаются в их состав. Например, согласно статье 44 Устава города Москвы Мэр входит в состав Правительства Москвы и возглавляет его и, хотя данный орган именуется коллегиальным, все остальные его члены назначаются на должность и освобождаются от должности Мэром. Вероятность того, что члены такого Правительства будут использовать право голоса вопреки позиции главы субъекта Российской Федерации, весьма невелика. Однако конструкция системы исполнительной власти города Москвы застрахована даже от таких случаев: согласно части 9 статьи 41 Устава города Москвы Мэр Москвы уполномочен отменять распоряжения Правительства Москвы [3].

4) Лишь в нескольких субъектах Российской Федерации должность главы региона отделена от членства в высшем органе исполнительной власти. Однако это отделение не везде осуществлено последовательно. Так, согласно положению части 1 статьи 36 Устава Пензенской области Губернатор Пензенской области возглавляет высший исполнительный орган (Правительство) Пензенской области. Но при этом он не является председателем Правительства и согласно статье 7 и части 1 статьи 42 Устава Пензенской области вообще не входит в его состав. Несмотря на это, в соответствии с положением части 2 статьи 43 Устава именно Губернатор подписывает постановления и распоряжения Правительства Пензенской области [4].

5) Отсутствует строгая взаимосвязь между порядком принятия решений высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и его наименованием. В подавляющем большинстве случаев органы, носящие наименование «администрация», действуют на основе единоначалия, а региональные правительства и кабинеты министров являются коллегиальными. Однако, например, администрации Приморского края, Смоленской области, Ненецкого автономного округа согласно положениям соответственно части 1 статьи 42 Устава Приморского края [5], части второй пункта 1 статьи 36 Устава Смоленской области [6], статьи 32 Устава Ненецкого автономного округа [7] принимают решения коллегиально. Наиболее специфична в этом отношении схема, предусмотренная в Уставе Краснодарского края: администрация края действует на основах единоначалия, но согласно пункту 2 статьи 39 Устава Краснодарского края в ее составе могут создаваться коллегиальные органы, к которым относится «правительство края» [8].

Все перечисленные недостатки и спорные положения, безусловно, не имеют катастрофического значения. Однако они наглядно характеризуют уровень юридической техники в нашей стране, свидетельствуют о недостаточной высоте правовой культуры законодателей. Устранение рассмотренных недостатков вряд ли окажется в ближайшее время в числе приоритетов законодательной политики, а повышение качества проработки законодательных актов и уровня правовой культуры их авторов – дело, безусловно, не одного десятилетия. Но предложить некоторые варианты решения накопившихся проблем, конечно, можно уже сейчас.

Во-первых, федеральный законодатель мог бы разделить статусы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (предусмотрев для каждого из них специфический набор функций).

Во-вторых, должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должна являться факультативной (как было отмечено выше, ее не должно существовать в коллегиальном органе). Более корректным общим обозначением места высшего должностного лица любого субъекта Российской Федерации видится его характеристика не как руководителя отдельного органа, а как главы исполнительной ветви власти (или главы системы исполнительных органов государственной власти) субъекта Российской Федерации.

В-третьих, наличие у высшего должностного лица субъекта Российской Федерации собственной регулятивной (в том числе нормотворческой) компетенции должно исключать наделение его статусом руководителя высшего регионального исполнительного органа государственной власти, действующего на основах единоначалия. Как было сказано, совмещение двух названных ролей в одном «носителе» приводит к излишнему умножению форм решений, принимаемых одним и тем же лицом. Представляется логичным предусмотреть, что в случае, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обладает статусом именно руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его (высшего должностного лица) регулятивная компетенция формально переходит к высшему исполнительному органу государственной власти (и глава субъекта Российской Федерации в таком случае издает правовые акты только от имени региональной администрации).

В-четвертых, глава субъекта Российской Федерации не должен включаться в состав коллегиального исполнительного органа государственной власти в статусе его председателя или иного члена (поскольку он сам формирует данный орган). Членство высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в его правительстве осмысленно лишь в случае, если назначение и отставка иных его членов не будет зависеть от воли высшего должностного лица.

В-пятых, в принципе формальное существование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации общей компетенции не является безусловно необходимым. При губернаторе или главе республики мог бы теоретически действовать совещательный орган (которому необязательно даже придавать правовой статус) в составе руководителей региональных министерств, департаментов и подобных должностных лиц. В противоположность вышеуказанному случаю в таком органе (поскольку он не принимал бы официальных решений, а служил бы исключительно для их предварительного обсуждения) председательство высшего должностного лица субъекта Российской Федерации было бы уместно.

Список литературы

- [1] Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- [2] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 06.04.2015) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005, 2000. № 31. Ст. 3205, 2002. № 19. Ст. 1792, № 30. Ст. 3024, № 50. Ст. 4930, 2003. № 27. Ст. 2709, 2004. № 25. Ст. 2484, № 50. Ст. 4950, 2005. № 1. Ст. 17, 25, № 30. Ст. 3104, 2006. № 1. Ст. 10, 13, 14, № 23. Ст. 2380, № 29. Ст. 3124, № 30. Ст. 3287, № 31. Ст. 3427, 3452, № 44. Ст. 4537, № 50. Ст. 5279, 2007. № 1. Ст. 21, № 10. Ст. 1151, № 13. Ст. 1464, № 18. Ст. 2117, № 21. Ст. 2455, № 26. Ст. 3074, № 30. Ст. 3747, 3805, 3808, № 43. Ст. 5084, № 46. Ст. 5553, 2008. № 13. Ст. 1186, № 29. Ст. 3418, № 30. Ст. 3597, 3613, № 30. Ст. 3616, № 48. Ст. 5516, № 49. Ст. 5747, № 52. Ст. 6229, 6236, 2009. № 7. Ст. 772, № 14. Ст. 1576, № 29. Ст. 3612, № 48. Ст. 5711, № 51. Ст. 6156, 6163; 2010. № 14 ст. 1549, № 15. Ст. 1736, 1738, № 19. Ст. 2291, № 23. Ст. 2800, № 31. Ст. 4160, № 40. Ст. 4969, № 41. Ст. 5190, № 46. Ст. 5918, № 47. Ст. 6030, 6031, № 49. Ст. 6409, № 52. Ст. 6984, 6991; 2011. № 1. Ст. 18, № 17. Ст. 2310, № 27. Ст. 3868, 3881, № 29. Ст. 4283, № 30. Ст. 4572, 4590, 4594, № 31. Ст. 4703, № 48. Ст. 6727, 6730, 6732, № 49. Ст. 7039, 7042, № 50. Ст. 7359, 2012. № 10. Ст. 1158, 1163, № 18. Ст. 2126, № 19. Ст. 2274, № 31. Ст. 4326, № 49. Ст. 6755, № 50. Ст. 6954, № 50. Ст. 6957, 6967, № 53. Ст. 7596, 2013. № 14. Ст. 1638, 1663, № 19. Ст. 2329, 2331, № 23. Ст. 2875, 2876, № 27. Ст. 3468, 3470, 3477, № 40. Ст. 5034, № 43. Ст. 5454, № 44. Ст. 5642, № 48. Ст. 6165, № 51. Ст. 6679, 6691, № 52. Ст. 6981, 7010, 2014. № 8. Ст. 739, № 11. Ст. 1093, 1094, № 14. Ст. 1562, № 22. Ст. 2770, № 26. Ст. 3371, 3397, № 30. Ст. 4256, 4257, № 42. Ст. 5615, № 43. Ст. 5799, № 45. Ст. 6138, 2015. № 1. Ст. 72, № 6. Ст. 884, № 10. Ст. 1393, № 13. Ст. 1807, 1808, № 14. Ст. 2016, 2017.

-
- [3] Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 02.07.2014) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130, 2002. № 12. Ст. 274, 2003. № 5. Ст. 69, № 10. Ст. 268, 2004. № 8. Ст. 185, 2006. № 3. Ст. 56, 2008. № 11. Ст. 212, 2011. № 9. Ст. 231, № 3. Ст. 379, № 5. Ст. 58, № 7. Ст. 156, 2012. № 4. Ст. 44, № 8. Ст. 142, № 10. Ст. 317, 2013. № 2. Ст. 407, № 9. Ст. 244.
- [4] Устав Пензенской области (в ред. от 05.09.2014) // Пензенские вести. 13.09.1996, № 133-134; Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 31.03.1999, № 7. Ст. 28; 25.10.2000, № 18. Ст. 34; 22.12.2003, № 13. Ст. 8; 15.01.2004, № 14. Ст. 15; 17.07.2005, № 26 (ч. 1). Ст. 17; Пензенские губернские ведомости. 20.12.2003, № 16; 30.12.2005, № 30. С. 138; 07.03.2009, № 13. С. 4; 02.09.2013, № 91. С. 165, № 133. С. 52, № 19. С. 3, № 50. С. 48.
- [5] Устав Приморского края (в ред. от 26.12.2014) // Устав Приморского края. 16.10.1995; Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2007. № 24, 2008. № 67, 80, 98, 2009. № 118, 132, 2010. № 148, 2011. № 197, 2012. № 5, 15, 2013. № 52. С. 28-30, 2014. № 78. С. 37-38, № 103. С. 103.
- [6] Закон Смоленской области от 15 мая 2001 г. (в ред. от 10.07.2014) № 37-з «Устав Смоленской области» // Рабочий путь. 24.05.2001. № 116-117; Смоленская газета. 12.12.2002. № 5, 10.07.2003. № 27, 2001; Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2003. № 2. С. 333, 2004. № 5. С. 139, № 5. С. 140, 2005. № 5. С. 16, № 7. С. 16, 2006. № 5. С. 6, 2007. № 3. С. 23, № 4. С. 146, № 7. С. 30, № 11. С. 104, 2008. № 2. С. 16, № 6. С. 33, 2009. № 3. С. 12, № 7. С. 20, № 10. С. 68, № 11. С. 21, 2010. № 2. С. 49, № 3. С. 24, № 8. С. 33, № 9. С. 71, 2011. № 6. С. 22, № 10. С. 38, № 11. С. 38, 2012. № 2. С. 29, № 5. С. 18, 32, № 6. С. 34, № 12. С. 9, 2013. № 3. С. 348, № 6. С. 16, № 7. С. 22, 2014. № 4. С. 43, № 6. С. 65.
- [7] Устав Ненецкого автономного округа (в ред. от 11.02.2015) // Нярьяна Вындер. 26.09.1995. № 145-146, 21.03.1996. № 44, 20.08.1996. № 127, 24.10.1996, 04.11.1997. № 171, 13.01.1998. № 4, 05.03.1998. № 36-37, 23.06.1998. № 97, 25.05.1999. № 79, 26.10.1999. № 168, 29.02.2000. № 31, 15.06.2000. № 91, 20.06.2000. № 93, 19.10.2000. № 163, 03.04.2001. № 50, 29.05.2001. спецвыпуск, 16.01.2002. № 6, 22.01.2002. № 9-10, 29.03.2002. № 53-54, 23.01.2003. № 9, 13.02.2003. № 23, 11.02.2004. № 26, 19.05.2004. № 84-85, 02.07.2004. № 109-110, 18.10.2004. № 166-167, 27.10.2004. № 172, 24.01.2005. № 8, 11.06.2005. № 91-92, 22.10.2005. № 175, 19.11.2005. № 193-194, 31.03.2006. № 51, 10.06.2006. № 98, 07.10.2006. № 168, 02.12.2006. № 200, 21.12.2006. № 210-211, 27.11.2008. № 144, 31.01.2009. № 9, 28.12.2013. № 146, 15.04.2014. № 40, 14.02.2015. № 15; Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 2007. № 1, 2, 17, 2008. № 26, 2009. № 14, 2010, № 3, 22, 2011. № 6, 16, 2012. № 17, 40, 2013. № 19, 2014. № 25, 42, 47.
- [8] Устав Краснодарского края (в ред. от 30.12.2013) // Кубанские новости. 11.09.1997. № 169, 13.01.2001. № 8, 15.05.2001. № 77, 18.08.2001. № 143, 01.09.2001. № 153, 16.03.2002. № 50-51, 10.06.2003. № 99, 01.11.2003. № 179, 19.06.2004. № 98, 11.06.2005. № 84, 06.01.2007. № 2, 05.07.2007. № 102, 15.05.2008. № 77, 24.07.2008. № 122, 10.06.2010. № 93, 11.10.2011. № 175, 13.06.2012. № 106, 30.12.2013. № 241.

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. В статье рассмотрены современные аспекты международной безопасности, внутренние и внешние угрозы государств, правовые основы обеспечения безопасности граждан и государств, международно-правовое регулирование применения силы, вопросы коллективной самообороны и «гуманитарной интервенции».

Усиление глобальной взаимозависимости и развитие сети наднациональных регулирующих институтов, с одной стороны, ограничивает возможности конфликтного поведения государств. С другой, взаимозависимость мира и возрастание способности мировых процессов проникать через суверенные границы упрощает распространение угроз. В таких условиях особое значение приобретает слаженное и эффективное взаимодействие государств в борьбе с новыми вызовами, обеспечение международной безопасности. Важность такого межгосударственного сотрудничества обусловлена и тем, что управлять военно-политическими, экономическими, энергетическими, экологическими и др. кризисами и предотвращать их в одиночку, даже самым мощным странам, становится невозможно. Часто возникающие угрозы напрямую касаются главных ценностей, декларированных Уставом ООН – основополагающих прав и свобод человека, территориальной целостности и независимости государств, основ конституционного строя и становятся объектом пристального внимания международного сообщества.

Международная безопасность. Так как источниками большей части угроз и основными участниками вооруженного противостояния являются государства, под международной безопасностью, прежде всего, нужно понимать межгосударственную безопасность. Если обобщить все подходы к определению безопасности в самом широком смысле, ее можно понять, как состояние защищенности от любых угроз интересам граждан, общества и государства. Ключевое слово – защищенность, т.е. обеспечение государством любых организационных мер для гарантирования этих ценностей и интересов. В силу того, что безопасность человека, государства или групп государств (региональная безопасность) тесно связаны между собой, а угрозы приобретают транснациональный характер – стирается грань между внутренней и внешней безопасностью и речь идет об единой, глобальной безопасности, как сфере обеспечения жизненно важных интересов всего человечества.

Тем не менее, внутренние угрозы для некоторых стран могут иметь приоритетное значение, особенно на этапе становления их государственности. Например, такие угрозы, как попытка насильственного изменения конституционного строя, подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности, перспектива развала экономики, сепаратизм, экологические катастрофы могут быть основными и находятся они под суверенным контролем государства.

Говоря о военной безопасности, как о наиболее значимой (поскольку речь идет о прямой угрозе жизни человека и основополагающим принципам международного права), мы имеем дело с угрозой или реальностью применения военной силы как от государств, так и от негосударственных элементов (террористы, пираты, повстанцы и др.). Противодействовать такой угрозе могут только государства, в распоряжении которых весь военный и дипломатический арсенал.

В Военной доктрине Российской Федерации военная угроза определена как «состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующееся реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами, высокой

* Накашидзе Бадри Джемалович, доктор юридических наук, заведующий кафедрой, профессор МГУ имени М.В.Ломоносова.

степенью готовности какого-либо государства (группы государств), сепаратистских (террористических) организаций к применению военной силы (вооруженному насилию)»[1].

Как видим, речь идет не только о внешних военных угрозах, но и о внутригосударственных конфликтах военного характера. Поэтому, в интересах всеобщей безопасности должно быть понимание, что без учета интересов безопасности других, невозможно обеспечение собственной безопасности. Таким образом, взаимодействие государств в рамках систем коллективной безопасности представляется одним из главных составляющих обеспечения как общих интересов, так и интересов каждого.

Безопасность и международное право. Международное право, при всем его несовершенстве, является главной опорой международного порядка и международной безопасности. Именно от состояния международно-правовой системы взаимоотношений государств зависит безопасность всего мирового сообщества. К обеспечению верховенства права в международных отношениях призывают основные международные документы и государства-участники. В статье 1 Устава ООН дается общая формулировка международной безопасности: «Поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира»[2].

Особое место в правовом регулировании международной безопасности занимает международное гуманитарное право, которое определяет отношения между государствами в период вооруженного конфликта, ограничивает средства ведения войны, защищает мирное население. А на установление и поддержание равной и неделимой безопасности для всех направлена новая отрасль международного права – право международной безопасности, источником которого является совокупность принципов международного права, международно-правовых актов и обычаев, регулирующих безопасность человека и государства.

Решающее значение в обеспечении международной безопасности имеют вопросы ответственности субъектов международного права (в основном, государств и международных организаций) и обеспечение ее реализации. В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН об ответственности государств за международно-противоправные деяния [3] подчеркнута, что каждое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства. Согласно Резолюции международно-противоправное деяние государства имеет место тогда, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии, присваивается государству по международному праву и представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства.

Интересными представляются те положения рассматриваемого акта, которые устанавливают ответственность государства за содействие или помощь другим государствам в совершении противоправного деяния. В данном случае «государство несет международную ответственность за это, если данное государство делает это, зная об обстоятельствах международно-противоправного деяния и деяние являлось бы международно-противоправным в случае его совершения данным государством» [3, статья 16]. Данная Резолюция носит рекомендательный характер, поэтому представляется важным принятие отдельной конвенции по вопросам ответственности субъектов международного права и механизмах реализации данной ответственности.

Правовое регулирование применения силы. В зависимости от характера угроз различны инструменты противодействия этим угрозам. Например, средства защиты от глобального экономического или экологического кризиса отличаются от форм противостояния, скажем, международному терроризму или агрессии. В связи с этим, весьма актуальным остается вопрос правового регулирования применения силы в противодействие возникающим угрозам.

Статья 2 (пункт 4) Устава ООН закрепляет принцип неприменения силы: «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политиче-

ской независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций». Вместе с тем, отметим, что нет абсолютного запрета на применение силы. Так, статья 51 Устава закрепляет право государства на самооборону: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации».

Наряду с правом государства на самооборону, в статье 39 Устав ООН устанавливает второе исключение из запрета на применение силы и угрозы силой: «Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает вопрос о том, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности»[4]. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1974 года об определении агрессии устанавливает, что «агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций»[5].

Продолжая логику Устава отметим, что глава 7 содержит основополагающие принципы восстановления международного мира и безопасности, т.е. международно-правовые основы применения силы. В частности, только Совет Безопасности ООН уполномочивается решать есть ли угроза миру или агрессия и определять, какие меры военного или невоенного характера должны применяться для осуществления его решений. Однако, на практике возникает тревожная тенденция игнорирования рядом государств обязательности согласия Совета Безопасности ООН на проведение конкретных операций международного вооруженного вмешательства. Подробнее об этом скажем ниже.

И так, применение силы допускается в двух случаях: если есть угроза либо нарушение мира и акт агрессии, а также в случае самообороны. При этом, вопрос о толковании термина «самооборона» и моменте возникновения такого права остаётся одним из самых дискуссионных среди специалистов (Прим.: неоднозначно трактуется в международно-правовых документах и термин «угроза силой или её применение»). Ведь в ситуации вооружённого конфликта сложно определить, являются ли те или иные действия ответом на внешнюю агрессию, и если да, то каким именно образом потерпевшее государство может реализовать своё право на самооборону, в каких пределах, имеет ли оно право на превентивное использование силы и возможно ли при этом определить необходимость и соразмерность принимаемых мер.

Если иметь в виду, что применение силы должна иметь лишь одну цель – восстановление мира, то единственным легитимным основанием самообороны является осуществленное вооружённое нападение. Кроме того, такое применение силы может считаться легитимным и оправданным, если ее применяет только имеющее на это право легитимная власть, т.е. государство. При этом не должно иметь место намеренное использование вооруженной силы против мирного населения.

Отдельного внимания заслуживает коллективная самооборона, когда в качестве субъекта реализации права на самооборону выступает международная организация или союз государств. Зачастую в основе коллективной самообороны лежат взаимные обязательства государств по какому-либо договору в сфере безопасности. Однако сегодня, когда главным гарантом системы международной безопасности является ООН, как отмечалось выше, все военно-силовые решения должны проводиться через Совет Безопасности. Поэтому, деятельность военно-политических блоков часто вступает в противоречие с нормами Устава ООН. Серьезные разногласия вызывает деятельность НАТО, которая неоднократно применяла силу без резолюции СБ ООН (в бывшей Югославии в 1995 году) или же с весьма своеобразной трактовкой резолюций СБ ООН (как в Ливии в 2011 году).

Согласно современному международному праву именно ООН сегодня является организацией, воплощающей идею коллективной безопасности и имеющей право на легитимное применение силы в ответ на агрессию. Все военно-политические альянсы должны занимать подчинённое положение по отношению к Совету Безопасности, а применение коллективной самообороны

правомерно лишь на то время, пока бюрократизированная Организация Объединённых Наций среагирует на вооруженный конфликт в том или ином регионе мира.

«Гуманитарная интервенция» – справедливая война? С процессами глобализации меняется и приоритетность угроз, в связи с чем государства пытаются развивать идею справедливого использования вооруженной силы, т.н. «справедливой войны». Данная идея четко прослеживается в речи Барака Обамы при получении Нобелевской премии мира в 2009г., который, не оставляя без внимания ценность ненасильственных методов, подчеркнул, что пацифисты не смогли бы остановить Гитлера или Усаму бен Ладена. Уместно вспомнить, что в Резолюциях, принятых сразу после терактов 11 сентября 2001г. [6]. Совет Безопасности ООН по существу приравнял террористические акты к вооружённому нападению на США, подтвердив тем самым «неотъемлемое право на самооборону», признанное в Уставе ООН в случае нападения и негосударственных акторов.

Очевидно, что противостоять подобным вызовам невозможно только превентивной дипломатией, переговорами, следственными комиссиями и т.д. Более того, ряд ученых считают необходимым «утверждать в международных отношениях принцип адекватного и пропорционального применения силы вместо доказавшего свою полную бесполезность и даже вредность принципа воздержания от применения силы по ст. 2, п. 4 Устава ООН, не говоря уже о его искаженном двойнике – принципе неприменения силы» [7].

Как следствие (в том числе, подобных подходов), возникла доктрина «гуманитарной интервенции». Нет общепризнанного международного документа, в котором давалось бы исчерпывающее определение этому понятию. Под ней принято понимать право любого государства или государств на применение вооруженной силы на территории другого государства без его согласия и в отсутствие соответствующего решения СБ ООН исключительно в целях пресечения массовых и грубых нарушений прав человека.

В международной практике существуют примеры использования вооружённых сил на территории иностранных государств, имеющего гуманитарный характер, но они не являются гуманитарной интервенцией по своей сути, поскольку вооружённое вмешательство на территории другого государства происходит либо с согласия последнего, либо с санкции Совета Безопасности ООН (в Камбодже, Сомали, Руанде, на Гаити, на Восточном Тиморе, в Боснии и Герцеговине и др.). И это правомерно. С другой стороны, сложилась реальная опасность использования такого чувствительного вопроса, как права человека, в качестве оправдания неправомерных насильственных действий на территории суверенных государств. Основной проблемой в организации гуманитарных интервенций является отсутствие чётких правовых критериев, регламентирующих процедуру их проведения, определения масштабов гуманитарной катастрофы, требующих внешнего вмешательства, а также риск злоупотребления данным правом ради удовлетворения собственных государственных интересов.

Бесспорно, что мировое сообщество обязано реагировать на различные нарушения мира и международной безопасности. При этом, поиск конкретных форм реагирования должен вестись только на базе международного права. Судя по всему, выработать общепризнанные критерии применения силы – задача сверхсложная. Однако стоит к этому стремиться, что позволит сформировать преобладающее мировое общественное мнение о том, в каких условиях применение силы будет считаться наиболее оправданным. Иначе придется согласиться с историком Пелопоннесских войн Фукидидом (V в. до нашей эры), который формулу мировой безопасности понимал так: «Общее для всех и необходимое правило природы заключается в том, чтобы править всем, что позволяет сила. Не мы изобрели это правило, не мы первые действуем по нему. Оно существовало до нас и будет существовать всегда среди тех, кто придет за нами».

Список литературы:

- [1] Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года №146.
- [2] Устав Организации Объединенных Наций, статья 1; принят в г. Сан-Франциско, США, 26 июня 1945.
- [3] Резолюция 56/83. Ответственность государств за международно-противоправные деяния. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН [по докладу Шестого комитета (А/56/589 и Согг.1)].
- [4] Устав ООН [Электронный ресурс]. – Сайт Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter1.shtml>.
- [5] Резолюция, принятая XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1974 года «Определение агрессии».
- [6] Резолюции СБ ООН № 1368 от 12 сентября 2001 г. и №1373 от 28 сентября 2001 г.
- [7] Малеев Ю.Н. Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы//Московский журнал международного права. –2004.-№ 3.
- [8] Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г.
- [9] Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или её применения в международных отношениях от 18 ноября 1987 г.
- [10] Доклад группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 2 декабря 2004 г.
- [11] Заключительный акт СБСЕ 1975 г.
- [12] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г.
- [13] Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ «О безопасности».
- [14] Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Тематический блок «Безопасность топливно-энергетического комплекса». Основы безопасности при освоении континентальных шельфов / Международный гуманитарный фонд «Знание». М., 2013.
- [15] Буторина О.В., Галкин С.А., Ткачев В.Н. Международные экономические отношения. Базовые параметры / Весь Мир. 2012.
- [16] Военная сила в международных отношениях. Учебное пособие/Под общей ред. В.И. Анненкова. – М.: КНОРУС, 2011.
- [17] Джесси Рассел. Совет Безопасности ООН. 2012.
- [18] Джозеф Юджин Стиглиц Крутое пики. Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Эксмо. Серия: Экономика. Мировые тенденции. 2011.
- [19] Карташкин В.А. Гуманитарная интервенция в глобализирующемся мире // Юрист-международник. 2003.№3.
- [20] Кокошин А.А. Политико-военные и военно-стратегические проблемы национальной безопасности России и международной безопасности. М., 2013.
- [21] Кондрат Е.Н. Международная финансовая безопасность и правоохранительное сотрудничество в эпоху глобализации. М., 2013.
- [22] Кононова К.О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов. М. Wolters Kluwer, 2010.
- [23] Кукушкина А.В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств. Международно-правовые аспекты. ЛКИ. 2008.
- [24] Малеев Ю.Н. Превентивная самооборона в современном формате Россия и международное право. Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф. И. Кожевникова. – Изд. МГИМО-Университет, 2006.
- [25] Орбелян А.С. Правовые вопросы применения силы в решениях Международного Суда ООН// Московский журнал международного права. –2008.-№2.

-
- [26] Орбелян А.С. Современное состояние принципа неприменения силы или угрозы силой в международных отношениях // Российский ежегодник международного права. 2009. – СПб., 2010.
- [27] Сазонова К.Л. Категория «применение силы» в доктрине современного международного права // Юридическая мысль. 2013. № 5.
- [28] Сеницына Ю.В. Критерии необходимости и соразмерности (пропорциональности) при реализации права на самооборону // Журнал международного права и международных отношений. 2010. №1.
- [29] Собакин, В.К. Равная безопасность. Принцип равенства и одинаковой безопасности в современных международных отношениях. Москва: Международные отношения, 1984. – 240 с.
- [30] Ушаков Н.Л. Правовое регулирование использования силы в международных отношениях. М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997.
- [31] Фененко А.В. Современная международная безопасность. Ядерный фактор. М., 2013.
- [32] Чуфаровский Ю.В. Терроризм. Особенности международного противодействия. /М., 2014.
- [33] Arend Clark Anthony. International Law and The Preemptive Use of Military Force // The Washington Quarterly. –2003.
- [34] Corten Olivier. Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours a la force en droit international contemporain. –Editions Pedone Paris, 2008.
- [35] Dinstein Yoram. War, Aggression and Self-Defence. –Cambridge University Press (Virtual Publishing), 2003.
- [36] Стратегия национальной безопасности США от 2002 г. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

Черногор Н.Н.,
(Россия, г. Москва),
Давыдова Н.Ю.*
(Россия, г. Оренбург)

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правовой институционализации государственного стратегического планирования в Российской Федерации, дается характеристика процессу юридического оформления данного вида государственной деятельности в России, анализируются современные тенденции и закономерности становления этого института, а также существующие проблемы его внедрения в практику государственного управления, раскрываются основные направления институционализации государственного стратегического планирования в Российской Федерации и отдельные меры, способные обеспечить решение этой задачи

Последовательное внедрение стратегического планирования в практику государственного управления обуславливает необходимость применения более сложных форм юридического опосредования данной деятельности. Институционализация государственного стратегического планирования может рассматриваться в широком и в узком смысле, а также в статике и в динамике. В широком смысле она (институционализация) представляет собой процесс, в основе позитивной динамики которого лежит целенаправленная деятельность субъектов нормотворчества и правоприменения по созданию и воплощению в жизнь юридических предписаний, обеспечивающих правовое оформление государственного стратегического планирования и его использование в практике государственного и муниципального управления. Причем ее нельзя сводить исключительно к созданию юридических норм, учреждающих государственное стратегическое планирование в качестве специфического вида государственной деятельности, функции органов публичной власти и регулирующих соответствующие общественные отношения. Это небоснованно узкий подход к восприятию и интерпретации данного процесса. Методологически неверной также окажется попытка свести проблему институционализации государственного стратегического планирования к процессу формированию его организационной основы – созданию специальных государственных или муниципальных институтов, обеспечивающих данное планирование или к возложению этой функции на уже существующие государственные органы и иные специализированные структуры.

Подобные попытки представить процесс институционализации государственного стратегического планирования являются, с одной стороны, следствием узкого, одностороннего восприятия государственно-правовых процессов, в том числе, становления рассматриваемого вида государственной деятельности и создания эффективного механизма ее осуществления. С другой стороны – они могут стать причиной формирования искаженного представления о закономерностях возникновения, развития и функционирования этого явления государственно-правовой сферы, неверной постановки задач и избрания средств, не обеспечивающих внедрение и эффективное использование инструментов стратегического планирования в практике государственного управления. Так, не стоит заблуждаться на счет того, что сам факт принятия Федерального

* Черногор Николай Николаевич, доктор юридических наук, профессор, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; Давыдова Н.Ю., Оренбургский государственный университет.

закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» [6] уже решил все задачи, связанные с обеспечением функционирования данного института. Реализации любого закона, в том числе и упомянутого, обеспечивается посредством создания и действия сложного механизма, включающего экономическую, организационную, кадровую, методическую, психологическую и др. составляющие. Кроме этого, для эффективного действия данного закона необходимы акты подзаконного нормотворчества, а также надлежащее применение его положений уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления. Поэтому одной из актуальных правовых проблем, связанных с внедрением инструментов стратегического планирования в государственно-правовую сферу, является проблема методологии институционализации государственного стратегического планирования в Российской Федерации. Ее содержание образует комплекс вопросов и задач, связанных с организацией этого процесса, определением цели, постановки задач, правильным выбором средств, способов и методов их решения, форм правового опосредования, связанных с этим общественных отношений, субъектов, задействованных в этом процессе и его этапов и др.

Необходимость скрупулезного отношения к решению этой проблемы обусловлена рядом причин, одной из которых является то обстоятельство, что, в данном случае, мы наблюдаем попытку придать явлению, имеющему не правовую природу, юридическую форму. Уникальность ситуации состоит в том, что стратегическое планирование, как некий инструмент заимствуется из экономической сферы жизни общества и переносится в сферу государственного управления, а за тем в правовую сферу. Такого рода перемещения неизбежно сопряжены с изменением содержания явления и его наиболее существенных черт. Оказываясь в государственно-правовой сфере жизни общества, стратегическое планирование приобретает свойства не только экономического или управленческого инструмента, но и предмета правового регулирования, правового института, вида государственной деятельности, функции и элемента компетенции органов государственной власти. Вероятно, по этой причине результаты юридического оформления государственного стратегического планирования вызывают известную критику со стороны представителей экономической и управленческой наук, содержание которой состоит в том, что юридическая форма заслонила экономическое содержание механизма стратегического планирования, без которого применение этого инструмента на государственном уровне не может обеспечить поступательное и управляемое развитие общества.

Критика отчасти справедливая, однако, отмеченные издержки искусственного перемещения явления из одной сферы в другую, как представляется, могут быть в значительной степени компенсированы. Этой цели может послужить методология институционализации государственного стратегического планирования. Причем ее не следует воспринимать как сугубо научную категорию, как средство организации исключительно научного исследования, непригодное для практической государственной деятельности. Полагаем, что употребление в данном случае термина «методология», впрочем, как и применения явления, обозначаемого этим термином, применительно к институционализации государственного стратегического планирования, является вполне уместным, т.к. соответствующая целенаправленная деятельность государства по внедрению стратегического планирования в практику управления обществом основывается на определенном мировоззрении, предполагает постановку цели и задач, формирование и использование определенных подходов, средств, способов и методов, применение законов общественного, экономического, государственного и правового развития, определение этапов деятельности и т.п. Собственно, эти элементы в совокупности и образуют методологию в привычном для ученых смысле этого слова.

На основе анализа современного положения дел в сфере юридического оформления государственного стратегического планирования в Российской Федерации можно выделить следующие направления институционализации данного вида деятельности: правотворческое, правоприменительное, обучающее, доктринальное.

Правотворческое направление предполагает нормативное закрепление системы государственного стратегического планирования и формирование правовой основы осуществления

данной деятельности. Работа в этом направлении ведется на протяжении ряда лет. Значительным шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». На уровне субъектов Российской Федерации нормативное регулирование государственного стратегического планирования осуществляется по-разному. В одних субъектах Российской Федерации используется законодательное регулирование, приняты и действуют специальные законы о стратегическом планировании. В других – эта задача решается на основе подзаконных актов.

Сложившаяся нормативная основа государственного стратегического планирования подвергается критике со стороны научного сообщества. Отмечается, что основные недостатки существующей нормативно-правовой основы государственного стратегического планирования состоят в том, что она: 1) не устанавливает механизма жесткой взаимосвязи между принимаемыми стратегическими и среднесрочными решениями и основным инструментом планирования – федеральным бюджетом; 2) не обеспечивает обоснованного принятия решений по достижению стратегических целей развития страны; 3) не предусматривает необходимой процедуры поддержки принятия решений; 4) регламентация содержания процессов принятия решений подменена формализацией документооборота процедур планирования; 5) не устанавливает эффективного механизма взаимодействия и координации между органами власти; 6) есть огрехи законодательной техники, состоящие кроме прочего, во введении законодательных терминов, не имеющих нормативной и даже доктринальной понятийной определенности.

Полагаем, что магистральным направлением в формировании правовой основы государственного стратегического планирования должно стать создание согласованной системы нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственного стратегического планирования. Эта система должна включать акты различных уровней: федерального, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Наиболее остро сейчас стоит проблема разработки и принятия целого ряда подзаконных актов, существование которых предусмотрено Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Без них не возможно функционирование закрепленного Законом механизма государственного стратегического планирования. Эта задача может и должна быть решена посредством реализации нормотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, вероятно, потребуется коррекция ряда существующих программных документов. На федеральном уровне их более сорока. Они были утверждены или приняты до принятия Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», следовательно, без учета созданной системы этого планирования и заложенного в Законе механизма реализации принятых в этой части решений, а также долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны и долгосрочной бюджетной стратегии, которые еще не приняты. Отдельные государственные программы были утверждены в отсутствие базовых прогнозных показателей, на основе которых они должны разрабатываться. Аналогичную работу, вероятно, предстоит проделать и субъектам Российской Федерации, а также муниципальным образованиям.

Одной из важнейших задач, которую предстоит решить, в том числе посредством нормотворческой деятельности органов различных уровней и ветвей власти, – это обеспечение эффективного взаимодействия и совместной работы субъектов государственного стратегического планирования. Для ее решения полезно проанализировать зарубежный опыт и возможности его использования в России. В частности, речь идет об опыте США в части создания Партнерства устойчивых сообществ. При первом приближении к изучению этого вопроса, можно предположить, что в России в такое партнерство могут быть объединены федеральные министерства экономического развития, регионального развития, финансов, а также Совет безопасности Российской Федерации. В него также могут быть включены органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Подобный альянс может способствовать горизонтальной интеграции экономического и пространственного планирования. Такого рода практика может быть использована не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. На основе активного взаимодействия различных департаментов и региональных организаций процесс планирования

может стать более рациональным, способным обеспечить прочные связи между разрабатываемыми планами и стратегиями.

Правоприменительное направление институционализации государственного стратегического планирования выражено в стратегии и тактике управления процессами реализации государственными и муниципальными органами данной функции, которые включают в себя систему программно-директивных установок, организационно-управленческих средств и направлений (тенденций) правоприменительной практики.

Основными составляющими данного направления выступают: 1) программно-директивная часть – система официальных установок, сформулированных полномочными органами и должностными лицами государства, которыми определяются основные направления правоприменительной деятельности в сфере государственного стратегического планирования, ее цели, задачи и принципы, а также способы (средства, методы, этапы и т.д.) их достижения; 2) организационно-управленческая часть конкретизируется в основных направлениях организационно-процедурного руководства и обеспечения государственного стратегического планирования: подбор и расстановка кадров, организация контроля и обеспечение согласованности в деятельности субъектов и участников этой деятельности, информационно-методическое и материально-техническое обеспечение ее проведения; 3) тенденции правоприменительной практики, которые представляют собой ее итоговую, результативную часть целенаправленной управленческой деятельности в сфере государственного стратегического планирования.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят относительно недавно, и для практического осмысления и полноценной реализации данного закона потребуется время. Правоприменительная практика в рамках новых подходов к государственному стратегическому планированию еще только формируется. Ее анализ приводит к выводу, что правоприменительная деятельность в этой части представляет собой набор действий отдельных субъектов государственного стратегического планирования, имеющих общие цели (слишком общие, не прикладные, скорее выходящие на уровень «принципов»), но по-разному представляющих пути их достижения. При этом отсутствие необходимой координации их действий не только приводит к распылению ресурсов, но делает невозможным в принципе решение сложных социально-экономических задач, стоящих перед государством и обществом. Как было отмечено, в сложившейся правоприменительной практике не обеспечивается обоснованное определение приоритетов государственной политики, а также взаимосвязи перспективного планирования и непосредственной деятельности органов государственной власти, концентрации ресурсов на стратегических направлениях развития. Это происходит из-за отсутствия механизма установления взаимосвязи между принимаемыми стратегическими и среднесрочными решениями и федеральным бюджетом. Сложившаяся практика планирования не обеспечивает принятие обоснованных решений по достижению стратегических целей развития страны, не предполагает понятной процедуры поддержки принятия соответствующих решений. Кроме этого прослеживается определенная несогласованность действий органов государственной, отсутствие механизмов должной координации их деятельности в данной сфере. Все это указывает на необходимость изменения системы подготовки и принятия решений органами исполнительной власти. Главная задача состоит в том, чтобы повысить эффективность взаимодействия и совместной работы органов исполнительной и представительной власти на всех уровнях. Для ее решения, в целях обеспечения координации деятельности различных участников государственного стратегического планирования, может быть полезным планирование и проведения совместных встреч представителей органов власти различных ветвей и уровней.

Государственное стратегическое планирование, кроме прочего, нацелено на рациональное распределение ресурсов государства и гражданского общества в интересах устойчивого социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации. Для достижения этой цели требуется формирование высокой управленческой культуры и специальных знаний, позволяющих широко использовать методы системного анализа и прогнозирования, стратегического планирования на перспективу [2, с.4]. Необходимо формирование

всеобщего представления о государственном стратегическом планировании как универсальном инструменте, обеспечивающем системное и взаимосвязанное стратегическое целеполагание, постановку и реализацию крупных государственных задач с использованием механизма государственно-частного партнерства, комплексный учет всего многообразия факторов, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие общества и государства. Принимая во внимание данное обстоятельство можно сделать вывод, что обучающее направление институционализации государственного стратегического планирования имеет следующие составляющие: 1) информационная часть, которая предусматривает необходимость широкой «пропаганды» государственного стратегического планирования, формирование позитивного отношения общества к этому институту; 2) правовое воспитание государственных и муниципальных служащих, формирование в их правосознании убеждения о ценности государственного стратегического планирования, осознания ими его эффективности и инструментальной пригодности в государственной деятельности; 3) совершенствование системы подготовки квалифицированных кадров (специалистов-аналитиков), занятых в сфере государственного стратегического планирования. Специалистов такого профиля нужно готовить целенаправленно в вузах, в рамках реализации основных образовательных программ, а также программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

Доктринальное направление предусматривает необходимость формирования научной основы государственного стратегического планирования, разработку его теории. Специалистами в области экономики и управления уже создан значительный задел в этой части. Правоведы в меньшей степени увлечены этой проблемой. В тоже время складываются предпосылки для постановки задачи формирования правовой теории государственного стратегического планирования. Ее структура и система еще только начинает «вырисовываться», однако уже сейчас можно говорить, что ее основное содержание должны составлять знания о закономерностях возникновения, развития и функционирования этого явления в государственно-правовой сфере. Систему этого знания образуют закономерности, отражающие: правовую природу государственного стратегического планирования; его цели, задачи, принципы и модели; сферу и пределы правового регулирования общественных отношений, связанных с государственным стратегическим планированием; формы и способы правового опосредования этих отношений; место и роль государственного стратегического планирования в процессе правового развития государства; организационно-правовой механизм государственного стратегического планирования; взаимосвязь с другими государственно-правовыми явлениями; место и роль актов государственного стратегического планирования в правовой системе государства; функционирование отдельных элементов этого института и методология применения в процессе этого планирования различных юридических инструментов (юридического прогнозирования и т.п.); закономерности, характеризующие государственное стратегическое планирование как вид государственной деятельности и функцию государства; модели разграничения компетенции между субъектами данного вида деятельности. Это отнюдь не полная картина, отражающая структуру и систему будущей теории, однако такое, пусть даже несколько упрощенное, представление о ней позволяет ориентировать исследователей в деле разработки теоретико-правовых основ государственного стратегического планирования.

Представляется, что только системная деятельность органов государственной власти по отмеченным направлениям позволит завершить институциональное оформление государственного стратегического планирования, создать необходимые условия для его эффективного использования в практике государственного и муниципального управления, а также оптимизировать технологию его проведения.

Список литературы:

- [1] Митькин А.Н. Тенденции развития методологии государственного стратегического планирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1.
- [2] Назаров В. Стратегическое планирование как фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12.

-
- [3] Никчемная Е.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития: исторический опыт и необходимость в условиях современных российских реалий // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2011. № 2.
- [4] Райзберг Б. Проблемы государственного стратегического планирования в современной России // [Электронный ресурс]: <http://finanal.ru/001/problemu-gosudarstvennogo-strategicheskogo-planirovaniya-v-sovremennoi-rossii?page=0,0>.
- [5] Рябухин С.Н. О формировании системы государственного стратегического планирования в России // Законодательное обеспечение государственного стратегического планирования. Процедуры и практика утверждения долгосрочных национальных стратегий в парламентах Сборник материалов. М.: Совет Федерации, 2013.
- [6] Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» // Российская газета. 2014. 3 июля. № 6418.

Пещеров Г.И.
(Россия, г. Москва)*

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЛИ С ЧЕГО НАЧАТЬ РЕОРГАНИЗАЦИЮ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматривается проблема борьбы с негативными явлениями в российском обществе, принявшими, по мнению автора, хронический характер. Основной упор автор делает на оздоровлении системы государственного управления в России и необходимости начала таких процедур именно с законодательной власти, поскольку она представляет народ и действует от имени народа.

*С плохими законами и хорошими чиновниками
вполне можно править страной.
Но если чиновники плохие,
не помогут и самые лучшие законы.*

Отто фон Бисмарк

В современной России одним из актуальных проблем является повышение качества работы властных структур. Поскольку в демократическом государстве представительная власть должна давать позитивный импульс всем структурам власти, реформы целесообразно начать с представительной власти. Социально-политические и экономические факторы, обусловившие процесс формирования системы законодательных (представительных) органов в 1990-2000 гг., когда представительная власть, в основном, формировалась за счет элиты криминальных структур, отошли в историю. Необходимость решения назревшей проблемы вызвана поступательным развитием Российской Федерации как демократического и правового государства. Выкорчевывание осевших в государственных структурах криминальных элементов и уже почувствовавших сладкую жизнь сочувствующих криминалу личностей процесс сложный и требующий кропотливой методической работы не только правоохранительных органов, но и всех граждан России. Несмотря на то, что и гражданское общество в России, наконец, созрело для борьбы с паразитами, живущими за счет государства, процесс этот длительный, требующий комплексного подхода в масштабе всего государства. Самое главное, на мой взгляд, необходимо разрубить ту психологическую нить, которая до сих пор тянет за собой подрастающее поколение в область осмысленного иждивенческого существования за счет собственного народа [1, с. 55 -57] (Прим.: 2000 года в Китае расстреляны за коррупцию около 10 тысяч чиновников, еще 120 тысяч получили по 10-20 лет заключения) [2].

Опыт зарубежных стран показывает, что при наличии тех же негативных явлений практически во всех странах мира, как и в России, борьба идет самым настоящим образом. При наличии некоторых различий, практически во всех странах депутаты – профессиональные парламентарии и к ним предъявляются самые строгие требования [3]. Однако существенным является то, что каждый народ имеет свои национально-этнические особенности, геополитическое расположение территории страны, социально-политические и экономические условия в государстве, духовно-нравственный уровень развития населения, религию и объединяющую идеологию масс, требующих подбора особых механизмов борьбы с негативными явлениями, порой применимых только в особой конкретной стране. Представляется, что в решении некоторых вопросов совсем не обязательно опираться на опыт зарубежных стран, достаточно разумного подхода с учетом реалий российской политической ситуации и логики здравого смысла в каждой конкретной

* Пещеров Г.И., Московский государственный областной университет.

ситуации. Например, все политические партии, входящие в состав парламента, финансируются за счет бюджета. Не целесообразно ли, с учетом сложной экономической ситуации в стране, финансирование политических партий возложить на самих членов этих партий (Прим.: Начало государственного финансирования политических партий в западных странах произошло в 60-70-е годы XX в. Первой страной, которая ввела в законодательном порядке государственное финансирование политических партий, была ФРГ. Затем в 60-х годах оно было введено во Франции, Австрии, Швеции, Финляндии, Дании и в 70-х годах – в Италии, Норвегии, Канаде и США. Другим существенно возрастающим источником финансирования современных политических партий являются средства спонсоров – частных и юридических лиц) [4]. Почему рядовой гражданин должен содержать за свой счет каких-то людей, организовавших так называемую партию. Вопрос сложный, но очень актуальный, особенно в современной России, когда популярность политических партий с каждым годом снижается в силу их неэффективности в решении государственных проблем. Общество, наконец приходит к пониманию, что политические партии, не более как актеры на политической сцене и прекрасно играющие роль добрых и принципиальных политиков, на само деле представляют из себя лоббистов своего собственного обогащения. Если даже общество считает, что политические партии нужны, то рамки их деятельности и их профессиональность должны быть определены соответствующими законодательными актами, не позволяющими им содержать свое окружение за счет бюджетных средств.

Основная суть предлагаемых практических рекомендаций заключается в том, чтобы, как в народной поговорке: «рыба гниет с головы, а чистят с хвоста», начать чистку с головы. Поскольку в демократическом государстве представительная власть обладает большими полномочиями, необходимо чистку в России начать с Федерального Собрания и продолжить во всех других ветвях власти, поскольку вся вертикаль власти в настоящее время парализована криминальным синдромом [1].

На самом деле, оглядываясь в прошлое, да и сейчас, кого только не увидишь в Федеральном Собрании, особенно в его нижней палате, которая в основе своей заполнена разношерстными представителями национальной элиты, профессионализм которых в области законодательной власти не поддается никакой критике. Не отличаются совершенством также исполнительная и судебная власти. Более того, существующая круговая порука в верхних эшелонах власти, позволяет отмываться обличенным в криминале сотрудникам и переходить на другие структуры власти. Учитывая опыт зарубежных стран и острейшую необходимость в укреплении вертикали власти в России, представляется целесообразным комплектование законодательной власти на основе следующих принципов:

- образованность, подразумевающая наличие у кандидатов в законодательную власть высшего образования и подготовки в области управления, поскольку каждый депутат – это, прежде всего, управленец, а потом уже представитель народа;
- профессионализм, подразумевающая наличие у кандидатов в законодательную власть профессиональных качеств в области предполагаемой деятельности (образование, здравоохранение, промышленность, социальная сфера и др.);
- духовная чистота, подразумевающая отсутствие у кандидатов судимости, антиобщественных склонностей (паразитизм, терроризм и др.) и аморальных привычек (алкоголизм, проституция, наркомания, нестандартная сексуальная ориентация и др.).

Перечислив основные принципы комплектования законодательной власти необходимо отметить, что они исходят из подходов древних ученых к управлению государством (древнекитайские философы, мыслители Античности, Средневековья и др.) и несоблюдение их может привести к разложению государства. Существующий в настоящее время Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» в редакции от 23.12.2003 г. №186ФЗ и другие документы, регламентирующие деятельность представителей законодательной власти не в полной мере отвечают принципам демократического государства и требуют серьезной доработки [5].

Методика отбора депутатов всех уровней должен предполагать проверку образовательного уровня кандидата, т.е. сдачи депутатского минимума по основам государственного и муниципального управления. Комплексный экзамен должен включать вопросы по философии, политологии, социологии, культурологии, экономике и др. дисциплинам в аспекте государственного и муниципального управления. Это, в конечном счете, позволит значительно повысить уровень профессионализма представительной власти и обеспечит государственный подход в решении народнохозяйственных задач в масштабе страны.

Среди следующих мер по совершенствованию представительной власти наиболее целесообразными являются:

- отмена депутатской неприкосновенности, что позволит очистить ряды парламентариев от всякого рода паразитов, прячущихся от справедливой кары слуг Фемиды – мера возможна неординарная, но в российских условиях представляется единственно возможной, если не считать роспуск парламента;
- определение парламентариям постоянное место жительства в регионах, которых они представляют (обеспечив депутатов временным жильем гостиничного типа на время работы в составе представительной власти). Более того, после окончания срока полномочий в представительной власти, депутат должен в течение 5 лет проживать в том регионе и с тем народом, которых он представлял во властных структурах. Актуальность данной меры заключается в том, что многие депутаты свою деятельность в составе представительной власти используют для того, чтобы повысить свое материальное состояние и осесть в столице;
- заработная плата каждого депутата должна рассчитываться с учетом прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда, того региона, откуда выдвинут депутат, с тем, чтобы представитель народа не отрывался от той массы народа, которую представляет.

Перечисленные меры не догма, а возможные направления совершенствования органов государственной и муниципальной власти, а их реализация позволит выработать рациональный механизм по совершенствованию деятельности, как представительной, так и других ветвей власти на всех уровнях Российской Федерации.

Список литературы:

- [1] Пещеров Г.И., Найденов И.Н. Проблемы государственной службы в Московской области: состояние и пути решения. Сборник Международной научно-практической конференции. –.: МГОУ, 2013.
- [2] Интернет-сайт: rg.ru/2009/06/25/korruptcia.html
- [3] Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран.
- [4] Интернет-сайт: rau.suwww.rau.su/observer/N4_2004/4_12.htm
- [5] Федеральный закон в редакции от 23.12.2003 г. №186ФЗ «О статусе члена Совета [6] Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»;
- [7] Федеральный закон от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- [8] Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация.** Статья посвящена обоснованию постановки проблемы правозащитной деятельности субъектов государственного управления. Автор рассматривает эмпирические и теоретические предпосылки теоретико-правового исследования этого государственно-правового явления и закономерностей его функционирования, раскрывает вопросы методологии такого рода исследования, критически осмысливает опыт формирования теоретико-правового знания о закономерностях функционирования государственно-правовых явлений, образующих правозащитную деятельность и непосредственно связанных с ней, обосновывает предложения по уточнению существующих доктринальных основ правозащитной деятельности.*

Признание государством приоритета личности и ее интересов является важным достижением в государственно-правовом развитии России. С этим связано то, что вопросы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина прочно заняли центральное место в ряду наиболее актуальных проблем современной юридической науки. Наряду с этим нужно отметить, что формирование практики цивилизованного общения человека и государства в ходе разрешения ими правозащитного конфликта является одной из тенденций и даже закономерностей построения правовой государственности в России. Исследование соответствующей закономерности является одной из актуальных задач юридической науки. Результатом такого рода исследований должно стать концепция правозащитной деятельности.

Представляется, что фундаментальные исследования этой проблемы должны охватывать онтологию, гносеологию и практику организации эффективной правозащитной деятельности, обоснованных с позиций господствующей идеи. Для решения исследовательских задач необходимо определиться с вопросами методологии. Проблемы правовой защиты в правовой науке все чаще исследуются с позиции естественно-правового подхода [1; 3; 4]. При этом обосновывается тезис о том, что именно активность субъекта права (чаще всего, человека, гражданина) является основой и необходимым условием осуществления правовой защиты и разрешения правозащитного конфликта. Согласившись с этим мы существенно ограничим не только рамки познания изучаемого явления, но и рискуем оставить за пределами предмета исследования целый пласт практики правовой защиты, связанной с деятельностью государства, правоохранительных органов и международных организаций. Полагаем, что методология такого исследования должна основываться на применении и других концепций права, в том числе, юридического позитивизма, социологической юриспруденции, интегративного подхода к пониманию права. Это послужит залогом объективности и достоверности результатов исследования.

Правоведам предстоит выявить и обосновать инструментально-регулятивную ценность правозащитной деятельности и самостоятельность ее места и роли в обеспечении правозащитной безопасности человека. Для этого придется углубляться в изучение предпосылок правозащитной деятельности, закономерностей ее возникновения и функционирования как государственно-правового явления, основных уровней сущности и форм этой деятельности, ее самобытности и необходимости признания самостоятельного содержания механизма реализации права человека на защиту закона отличного от механизма правоохраны. Это позволит существенно расширить теоретико-правовое знание о механизме правовой защиты и обогатить практику обеспечения юридической безопасности человека, а также существенно оптимизировать правозащитную политику России.

* Жежелевская Ольга Юрьевна, судья, Арбитражный суд города Москвы.

Следует отметить, что теоретическую основу такого рода исследования могут составить труды известных отечественных и зарубежных ученых, разработавших проблемы права на защиту закона, на судебную защиту, правозащитных отношений, защитной функции права, правоохранительной деятельности. В тоже время целый ряд позиций по перечисленным вопросам нуждаются в уточнении уже на этапе первого приближения к изучению проблемы. Так, представляется весьма дискуссионным и уязвимым для критики предложенное правоведами определение права на защиту закона. Его определяют как «процессуально-правовой способ отстаивания человеком своей правозащитной безопасности, как субъекта юридических отношений, путем побуждения законом государства, его органов и должностных лиц, а также правомочных органов международного сообщества к выполнению ими существующих для них, правозащитных обязанностей» [3, с. 32]. Это оригинальный, своего рода «инструментальный» подход к определению данного явления, однако возникает вопрос, раскрывает ли данное на его основе определение сущность права на защиту закона? Может ли оно успешно использоваться в качестве общетеоретического или операционального?

Сторонники данной точки зрения настаивают на том, что данное право – это субъективное право, которое является естественным, имеющим процессуальную природу и представляющим меру возможного поведения носителя этого права в соответствующей сфере. Те же праведы, характеризуя право на защиту закона, определяют его как способ отстаивания человеком своей правозащитной безопасности (а не меру возможного).

Способы отстаивания человеком своей правозащитной безопасности могут быть разными. Это может быть обращение в суд или использование внесудебных процедур. Однако раскрывают ли эти способы наиболее характерные, сущностные черты рассматриваемого права? Представляется, что нет, даже, если принять во внимание доводы упомянутых и других правоведов в поддержку вывода о том, что в содержание субъективного права нужно включать способ его реализации. За этими способами при формулировании рассматриваемой дефиниции ускользает из поля зрения нечто главное, определяющее. На наш взгляд, в данном случае, происходит подмена понятия права на защиту закона, способом (способами) его реализации. По этой причине мы не разделяем данную точку зрения и полагаем, что приведенное выше определение права на защиту закона нуждается в уточнении.

Рассматриваемая дефиниция представляется дискуссионной еще по двум причинам. Из ее содержания следует, что, во-первых, отстаивание человеком своей правозащитной безопасности осуществляется путем побуждения законом государства и его органов и должностных лиц, а также правомочных органов международного сообщества к выполнению ими существующих для них правозащитных обязанностей.

Известно, что закон как таковой – это еще не панацея. Его действие обеспечивается сложным механизмом реализации, включающий комплекс средств: организационных, функциональных, юридических, социально-психологических, материально-финансовых [2; 5]. Побудить государство или других упомянутых субъектов к выполнению ими существующих для них правозащитных обязанностей только законом, не используя других средств, как реализации самого закона, так и средств реализации субъективных прав человека, включая акты правоприменения, в каждом конкретном случае едва ли удастся. «Побудительную правозащитную силу закона», на наш взгляд, не стоит идеализировать. Для этого нужен эффективный и отлаженный правовой механизм, в котором закон является всего лишь одним из элементов.

Во-вторых, вызывает возражение указание на возможность побуждать правомочные органы международного сообщества к выполнению ими, существующих для них, правозащитных обязанностей законом государства. Эти субъекты руководствуются и связаны в своей деятельности нормами, закрепленными в других источниках – международно-правовых актах. Воздействие на них законом отдельного государства едва ли может привести к желаемому правозащитному результату, т.к. его действие попросту не распространяется на упомянутые органы.

Трудно признать бесспорным и тезис о том, что право на защиту закона и правозащитная безопасность и имеет процессуальную природу. Если право на защиту закона является процес-

суальным, то неизбежно должен быть установлен специальный статус участников процесса. В нашем случае этого нет. Есть человек и государство – субъекты материального конституционного права. О существовании специального процессуального статуса участников процесса, особых принципах, стадиях и процессуальных действиях говорить затруднительно, особенно если речь идет о реализации этого права не путем обращения человека в суд, а посредством жалобы в орган исполнительной власти, например, ведающий потребительским рынком.

Правозащитная деятельность тесно связана с правозащитным отношением, трактуемое специалистами как юридическая форма (способ), в которой естественные правозащитные правомочия человека реализуются во взаимосвязи с соответствующими юридическими обязанностями государства [3, с. 45].

Возражение вызывает тезис о том, что в авторском определении правомочия корреспондируют юридические обязанности. Суть наших возражений состоит в следующем.

Субъективное право отличается от правомочия тем, что ему корреспондирует юридическая обязанность. Правомочие – это дозволение, которое обязанностью не обеспечено. Признание у человека права на защиту закона означает признание именно субъективного права, а не правового дозволения или соответствующего правомочия, заключенного в структуре каждого права человека, поскольку этими же источниками установлены не только его гарантии, но соответствующие правозащитные обязанности международного сообщества и государства. Эти правозащитные обязанности прямо указывают на то, что потребность человека в правовой защищенности оформилась в отдельное субъективное право – право на защиту закона [3, с. 32-33, 218].

Очевидно, что в приведенном определении правозащитного отношения должно фигурировать субъективное право на защиту закона. В тоже время, если обратить внимание на то, как специалисты трактует это субъективное право, то мы опять обнаруживаем некоторую недоработанность понятийного ряда в концепции правозащитного отношения, выраженную в следующем.

Конкретизация субъективного права на защиту закона в определении правозащитного отношения приводит к выводу, что последнее представляет собой форму или способ, в которой процессуально-правовые способы отстаивания человеком своей правозащитной безопасности реализуются во взаимосвязи с соответствующими юридическими обязанностями государства. Т.е. получается, что правозащитное отношение – это форма или способ, в котором реализуются способы. Как видно, дефиниция «построена» не совсем удачно. Полагаем, что здесь есть резерв для уточнения рассматриваемого определения в целях придания понятийному ряду стройности и согласованности.

Дискуссионным представляется и вопрос о назначении правозащитного отношения, которое по мнению некоторых ученых состоит в его способности «выступать правовой формой взаимосвязи личности и государства и в этом смысле обозначать себя как самодвижение, развитие и воплощение связанных между собой правозащитных субъективных прав человека и правозащитных юридических обязанностей государства» [3, с. 15]. В данном случае вызывает сомнения тезис о способности связанных между собой правозащитных субъективных прав человека и правозащитных юридических обязанностей государства к самодвижению. Если речь идет о процессуальных отношениях, на чем настаивают адепты этой точки зрения, тем более о правозащитных, уместно ли говорить о самодвижении субъективных прав и юридических обязанностей? Сами ли они двигаются или для этого необходима активность носителя права или обязанности? С нашей точки зрения, активность носителей правозащитных правообязанностей является необходимым условием их «движения», если только не вкладывать в термин «самодвижение» какой-либо особый смысл.

В специальных исследованиях выделены три уровня сущности правозащитного отношения: первый – общее правозащитное состояние человека и государства; второй – связь права человека на защиту закона с правозащитной обязанностью государства в конкретном отношении; третий – деятельность человека и государства как индивидуально персонифицированных сторон правозащитного отношения [3, с. 218].

С нашей точки зрения, в контексте рассматриваемой проблемы, можно и нужно говорить об уровнях проявления сущности явления, но не об уровнях последней. Нужно различать не

уровни сущности, а уровни ее материализации или этапы и уровни познания этой сущности. Иначе возникает опасность затеоретизировать проблему правозащитных отношений, свести на нет возможность практического применения соответствующего теоретического знания. Скажем, если признать наличие трех уровней сущности правозащитных отношений, то нужно согласиться с необходимостью и разработкой трех определений правозащитных отношений, каждое из которых отражало бы свой уровень. Но такой подход едва ли можно признать приемлемым. К тому же, на наш взгляд, указанные уровни сущности правозащитных отношений являются разнорядковыми и представляют собой соответственно: 1) предпосылку(и) проявления сущности (первый уровень сущности); 2) непосредственно сущность правозащитного отношения; 3) форму проявления этой сущности.

Возникают сомнения так же и в том, что на «первом уровне сущности» происходит не только закрепление, но и реализация правозащитных прав и обязанностей участников отношений. Надо признать, что отдельные субъективные права человека могут реализовываться в общих правозащитных отношениях, например, право на неприкосновенность жилища, право на личную и семейную тайну и др. Однако является ли это общей закономерностью или же представляет собой исключение из общего правила? Вот в чем вопрос, ответ на который еще предстоит дать правоведам.

В специальных исследованиях прогнозируется формирование в системе российского права правозащитной отрасли права [3, с. 131]. Прогноз, безусловно, интересный, принимая во внимание современные системные и структурные изменения, которые претерпевает отечественная система права и система законодательства. Однако на сегодняшний день в существующих работах по данной теме мы не находим объяснений тому, как будет происходить объединение норм и выделение этого нормативного комплекса? Будет ли эта отрасль основной или комплексной? Что в результате такого объединения станет с процессуальными отраслями? Будут ли они функционировать параллельно или же новая отрасль поглотит ныне существующие?

Высказанные соображения носят творческий, дискуссионный характер. Они навеяны размышлениями о закономерностях правозащитной деятельности и ее взаимосвязи с другими государственно-правовыми явлениями, обеспечивающими правозащитную безопасность личности. Дальнейшая теоретическая разработка этой проблематики, как представляется, создаст необходимую доктринальную основу для укрепления механизмов правовой защиты и состояния правовой защищенности личности в современном обществе.

Список литературы:

- [1] Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. 2001. № 5.
- [2.] Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. – М.: Юриспруденция, 2009.
- [3] Рагимов А.Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии. Дис... докт. юрид. наук. – М., 2011.
- [4] Сайбудинов Р.М. Общеизвестные принципы правозащитного регулирования: Учебное пособие. Махачкала: Изд-во «Лотос», 2010.
- [5] Тихомиров Ю.А. Действие закона. – М.: Известия, 1992.

АКТУАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСЧИСЛЕНИЯ ВРЕМЕНИ В РОССИИ: СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

***Аннотация.** В статье рассматривается реакция общества на введение постоянного «летнего» времени президентом Медведевым за прошедшие 3 года, медицинские данные о влиянии на организм манипуляций с поясным временем, анализируются законопроекты по данному вопросу, внесенные за этот период в Госдуму, и делается вывод о необходимости принятия закона, предусматривающего применение только «декретного» времени и устанавливающего в соответствии с этим на всей территории России время, близкое к поясному.*

Вопросы государственного контроля и регулирования режима в сфере труда и отдыха, образовательной деятельности, организации досуга и обеспечения всех граждан возможностью полноценного отдыха, необходимого для нормальной жизни и производительности труда, в России вышли на первый план в советское время. Тогда существенная часть населения, жившая в деревнях по старинке (по солнцу), пошла работать на заводы, стала постепенно переселяться в города и терять связь с тем сельскохозяйственным образом жизни, который не требовал согласования между собой действий огромного числа людей и регулирования целого ряда новых сторон их жизни: трудовых отношений, всеобщего образования, общественного транспорта, досуга и т. д.

Одним из ключевых во всей системе режимов труда и отдыха был вопрос об исчислении времени. Индустриализация страны требовала особого времени — точного, всеобщего, универсального [1, с. 359], а также ориентированного на нормированный рабочий день. На территории России переход на летнее время был введен в 1917 году, а поясное время — Декретом Совета Народных Комиссаров (СНК) РСФСР «О введении счёта времени по международной системе часовых поясов» в 1919, а затем уже для вновь образованной страны в 1924 году. Нам данная историческая справка важна тем, что в 1930 году Постановлением СНК СССР от 16 июня на территории СССР переход обратно на зимнее время был отменен, то есть было установлено время, известное сейчас как «декретное». Перевод позволял экономить электроэнергию, в том числе, за счет разницы между потреблением электроэнергии на производстве и в быту, где она тогда мало использовалась. Страна стала жить на час вперед. Однако, в 1981 году Постановлением Совета министров СССР «О порядке исчисления времени на территории СССР» от 24.10.1980 № 925 был снова введен переход на «летнее время», позволявший синхронизироваться с Европой, уже использующей такой переход; к «декретному» времени был приплюсован переход на «летнее» время.

Таким образом, решения, затрагивавшие большую долю населения и в корне определявшие ее быт и здоровье, принимались на высшем государственном уровне. Отчасти это было обусловлено тем, что время должно было быть универсальным, отчасти — формированием единого и достаточного гомогенного советского сообщества, отчасти — обязательностью выполнения законов как гарантией быстрого и эффективного внедрения универсального времени.

Всего в мире 71 страна переходит на «летнее» время, причем Австралия, Бразилия и Канада, а также США (только Гавайи) на части своей территории время не меняют, остальные страны «летнее» время не используют [2, с.3-9]. В числе стран, переходящих на летнее время, почти все

* Пустовит М.В., Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.

страны Европы (кроме Исландии, Белоруссии и России). В Европе всеобщий переход на летнее время закреплен Директивой (Directive 2000/84/EC of the European Parliament and of the Council of 19 January 2001 on summer-time arrangements). Согласно публикации Европейской Комиссии за 2007 г., в связи с приоритетом в синхронизации времени во всем Европейском Союзе и отсутствием существенных факторов «против», порядок пересматриваться пока не будет [3, с. 8]. В Великобритании 8 декабря 2011 года был внесен законопроект перехода на двойное «летнее время», который предполагал подробное рассмотрение вопроса об экономии электроэнергии в случае перевода часов на два часа вперед летом и на один час зимой [4]. Однако, законопроект встретил сопротивление Шотландии, а затем был разгромлен на следующих чтениях в Парламенте и далее не продвинулся. Правительству был предложен трехгодичный пробный период введения двойного «летнего» времени, однако официального решения все еще (пока) нет. Китай – единственная страна в мире, находящаяся в 5 часовых поясах, но административно установившая на своей территории единый часовой пояс – пекинское время, хотя в отдаленных от Пекина крупных городах вынуждены использовать корректирующие поправки.

Что касается применимости мировой практики в России, то географические параметры, сравнимые с российскими, имеет только Канада: как по протяженности, так и по северному расположению. Дело в том, что на севере количество часовых поясов естественным образом увеличивается (чтобы убедиться в этом, достаточно посмотреть на глобус), а сокращение часовых поясов или изменение поясного времени влечет за собой большие последствия. К примеру, часовая зона с московским временем имеет большую протяженность не только с запада на восток, но и с севера на юг, таким образом, разница между восходом и закатом на севере и юге также существенна. Аналогично, объединение часовых поясов и установление времени, сильно отличающегося от поясного, ведет к серьезным последствиям для человеческого организма, о чем будет сказано далее. В силу данной специфики выводы европейских, американских и других экспертов о собственных регионах, а также государственное регулирование исчисления времени в других странах имеют для России мало практически полезной информации.

Так или иначе, практика государственного правового регулирования исчисления времени распространена во всем мире, поэтому у российского населения принятие решений по этому вопросу на государственном уровне, понятно, не вызывает вопросов. Однако следует заметить, что общество столкнулось с переходом от солнечного цикла к индустриальной временной системе фактически уже при советской власти. Поэтому можно предположить, что советская привычка отдавать определенный круг решений полностью на откуп властной верхушке по инерции перешла в Российскую Федерацию и бытует до сих пор.

В 1991 году попробовали отменить «декретное» время, однако в том же году с формулировкой «реализация Постановления ... привела к сокращению продолжительности светового дня на значительной части территории РСФСР, вызвала недовольство населения и привела к увеличению расхода электроэнергии» [5] был возвращен прежний порядок.

В 2011 году 25 мая, после нескольких попыток внесения соответствующих законопроектов (в 2003, 2008, 2009 и 2011 году), законопроект был принят, 3 июня подписан и 6 – опубликован. Через шестьдесят дней он вступил в силу, и вот уже два года около 80% россиян в 20 регионах живут, опережая поясное время примерно на 2 часа [6].

Последствия последних решений руководства страны по важнейшему вопросу исчисления времени россияне, казалось бы, должны были сразу прочувствовать на практике, в повседневном быту, но эта тема до сих пор не вызвала достаточно широкого обсуждения. Как показывает опрос ФОМ (Фонд «Общественное мнение») [7], люди плохо осведомлены о том, что такое «биологические часы» человека, о том, когда на самом деле будет светлее – при «зимнем» времени или при «летнем». Все опрошенные, независимо от их точки зрения на реформу, аргументируют свой ответ, по сути, одинаково: «Не по темноте вставать на работу, в школу, в сады», «для здоровья лучше», «более привычный режим» и т.п. Более того, половина опрошенных (48%) вообще не хотят возвращаться к этому вопросу. Это подтверждает наше предположение о нежелании общества разбираться в деле, которое должны решать власти, хотя так или иначе о хронобиологических исследо-

ваниях слышали многие из респондентов. В частности, эта тема регулярно освещается газетами «Российская газета», «Аргументы и факты», «УТРО.ru» и другими.

Можно предположить, что на подобные результаты также повлияло частое вынесение вопроса о переводе часов на обсуждение в Госдуму: за 2012-2014 года было внесено 2 законопроекта весной и 2 осенью, причем внесение каждого из них подробно освещалось СМИ. Такое положение дел способствует нежеланию граждан замечать и анализировать изменения в своем быту, а также вести дискуссию, поскольку им хочется привыкнуть к чему-то и жить так, как привыкли: 30% опрошенных ФОМ хотят жить, «как привычно», этот аргумент лидирует среди сторонников всех вариантов.

Опросы, проведенные Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2009-2010 годах [8, 9], то есть до принятия ФЗ «Об исчислении времени», на эту же тему демонстрируют, что сторонниками перевода часов чаще являются молодые люди, которые его легче переносят, а вот пожилые люди чаще всего против перевода часов, потому что сильнее ощущают его последствия. Однако, «если в 2002 году большинство опрошенных склонялось к сохранению этой традиции (49%), то сейчас вектор общественного мнения сместился в сторону ее отмены (46%)» [9], то есть почва для отмены перевода часов и поддержки решения государства уже формировалась. Можно предположить, что россияне предполагали реформирование один раз и надолго, и ожидали от правительства взвешенного подхода к вопросу. Опросы, проведенные после принятия ФЗ «Об исчислении времени», показывают следующее.

Через год после реформы (февраль 2012 г.) уровень ее поддержки снизился с 73 до 44%, уровень поддержки «зимнего времени» повысился с 18 до 26%, однако выросла и доля индифферентного населения, в основном жителей средних городов (34%) [10]. Опросы, проводившиеся далее два раза в год, в феврале и в октябре, вплоть до февраля 2013 г. указывают на дальнейшее снижение поддержки решения Медведева (до 35%), увеличение числа сторонников прежней системы (до 43%), а также снижение привлекательности жизни зимой по «летнему» времени (весенние опросы) [10, 12]. То есть, согласно опросам ВЦИОМ, граждане, опробовав новую систему в действии, приходят к выводу, что она неудачная, и поэтому хотят вернуться к прежнему варианту, то есть, фактически, большинство респондентов – 70% респондентов хочет жить зимой по «зимнему» времени.

Последний опрос, проведенный 5-6 октября 2013 года [13], показывает динамику приоритетов: число сторонников постоянного «летнего времени» вновь увеличилось (как и в других осенних опросах), а число сторонников прежней системы с переходами уменьшилось с 43% до 32%, что дополнительно подтверждает наш тезис о том, что люди стремятся жить, как привычнее, и уже начали «привыкать» к очередному нововведению. Одновременно чаще всего сторонниками правильного с точки зрения медицины варианта – перманентного «зимнего времени» – чаще являются жители двух столиц. Это можно объяснить, во-первых, тем, что обе столицы находятся в часовых зонах, опережающих поясное время на 2 часа, и сильнее чувствуют на себе действие новой системы, в то время как многие регионы живут по времени, опережающем поясное на 1 час (только 7 регионов живут по времени, приближенном к поясному) [6, с. 1], а во-вторых, большей общей осведомленностью жителей столиц в данном вопросе.

Важной тенденцией весенних и осенних опросов 2012-2013 годов является то, что чем дальше, тем более неоднозначным становится разделение. В октябрьских опросах 2012 и 2013 гг. ярче всего проявляется тенденция разделения мнений: число сторонников реформы, прежней системы и перманентного «зимнего времени» составляет 25-30% (сезонное увеличение сторонников прежней системы весной обусловлено стрессом после зимы по «летнему» времени и желанием избежать повторного стресса, вернуться к «привычному»). В то же время, число индифферентных к решению о переходе на летнее время респондентов остается также на уровне 30%, что означает, что треть россиян, несмотря на выражение мнения по вопросу, считают его решение задачей властей и не желают в нем разбираться.

«Левада-центр», также проводивший опросы каждые полгода, в 2012-2013 гг. [14], дает следующую картину. Респонденты, относящиеся к отмене перехода с «летнего» времени на «зимнее» «целиком положительно», «скорее положительно» и «скорее отрицательно», начав с 18, 30, 24%

соответственно в феврале 2012 года, сблизилась в сентябре 2012 года (22, 26, 22% соответственно). А затем преобладание получил ответ «скорее отрицательно» – 16, 25, 27% на октябрь 2013 г. соответственно, и одновременно постоянно росло число затруднившихся ответить (с 15 до 21%). Это говорит о том, что, хотя подвижки не очень значительны, в целом население воспринимает информацию, доносимую до нее газетами и научно-популярными выпусками (см., например, [15]), и медленно меняет мнение в сторону медицински верного. Опрос Левада-центра интересен также тем, что он вернее и точнее ставит сам вопрос: отделяет вопрос о переводе стрелок часов от вопроса о «декретном времени», который предваряет финальный вопрос о правильной системе исчисления времени. При такой структуре опросника, 46 и 47% респондентов (март и октябрь 2013 г., соответственно) выступают за отмену «декретного» времени и учитывают это при ответе на следующий вопрос. Поэтому мы видим более ясную и сильную динамику, чем в опросах ВЦИОМ, хотя она отражает только изменение мнений россиян с марта 2013 г. по октябрь 2013 г.: число поддерживающих постоянное «зимнее» время увеличилось с 21 до 38%, число поддерживающих перевод часов, напротив, упало с 45 до 20%, и возросло число затрудняющихся ответить – с 15 до 20%. На основании этих данных мы можем говорить о том, что, хотя большой пласт населения России до сих пор не хочет или не может разобраться в этой головоломке или желает больше ничего не менять (23%, октябрь 2013 г.), общество все же желает разобраться в проблеме и медленно, но все же формирует собственное мнение.

В чем же заключается «правильное» мнение, неоднократно упомянутое выше? Ответ кроется в исследованиях по хронобиологии и медицине, науках, бурно и плодотворно развивающихся в последние 20 лет на основании более ранних исследований по сомнологии (см., например, труды В.А. Доскина, Н.И. Моисеевой, И.Г. Кармановой, Н.А. Агаджаняна и др., а также из зарубежных исследователей – У. Демента, П. Хаури, Стенли Корена, Линн Лэмберг и др.). Проблемная комиссия РАМН по хронобиологии и хрономедицине занимается исследованием и популяризацией многочисленных результатов, изучение которых не вызывает сомнения в том, что так называемые циркадные ритмы человека чрезвычайно важны и их нарушение на 1 час уже считается существенным, а на 1,5 часа – уже катастрофическим. Для неспециалистов в медицине, не владеющих специальной терминологией для чтения соответствующих статей (см. работы членов комиссии на сайте [16], сборники статей по результатам различных конференций, а также другие статьи – например, [17, 18], и др.), пишет свои научно-популярные статьи В.П. Апрельев, кандидат военно-морских наук, доцент, председатель Санкт-Петербургского комитета «За восстановление в России жизни по поясному времени». (Подобные организации, ратующие за отмену перехода на летнее время, есть и в других странах – Франции [19], Германии [20] и др.) Он же опубликовал в 2006 г. книгу, в которой доступно и научным языком излагается вся проблема с исчислением времени и здоровьем населения в России [21]. Также стоит упомянуть сайт «Летнее» время», на котором собрана солидная коллекция мнений, публикаций и других высококачественных материалов [22].

Указанные исследования, а также пояснительные записки к законопроектам, внесенным в Госдуму в 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 гг. Комитетом Госдумы по охране здоровья, утверждают, что влияние манипуляций с поясным временем имеет очень серьезные последствия для здоровья человека. Кроме нарушений сна, нарушения развития у детей, понижения трудоспособности взрослого населения, приводится убедительная статистика повышения количества ДТП, несчастных случаев на производстве, проблем с сердечно-сосудистой системой и смертей. Пояснительная записка еще к законопроекту 2008 г. [23] приводит цифру в 8-10% смертности от годового уровня смертности в первые дни после перевода часов, что эквивалентно смерти около 60-70 тысяч человек от перевода часов ежегодно. Все это говорит об объективном несении вреда здоровью всего населения, что несопоставимо с экономией электроэнергии в 0,45% от годового потребления [24], а пояснительная записка к законопроекту 2011 г. и вовсе называет эту экономию экономически вредной [25].

В целом, доказательство отрицательного влияния перевода часов, а также отклонения фактического времени от поясного на здоровье человека относится к компетенции специалистов по биологии и медицине и выходит за рамки данной работы, поэтому, считая все приведенные выше материалы достаточными, такое влияние будем считать доказанным.

Однако, дальнейший анализ указанных законопроектов дает нам следующую картину. Во-первых, все финансово-экономические обоснования (кроме обоснования к законопроекту 2008 г.) предельно кратки и сообщают нам о том, что принятие предлагаемых законов «не повлечет дополнительных расходов федерального бюджета». Однако, понятно, что изменение системы времени потребует расходов на целый ряд мероприятий, о чем и сказано в отрицательном заключении Правительства Российской Федерации от 18 января 2014 г. [24] на законопроект от 2012 г.

Во-вторых, почти все законопроекты, за исключением одного, были инициированы Комитетом Госдумы по охране здоровья или Комитетом Госдумы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, а указанный единственный законопроект – Комитетом Госдумы по промышленности. Этот единственный законопроект был разработан и внесен в Государственную думу 3 марта 2011 года по поручению Правительства, о чем и сказано в пояснительной записке, и он как раз и был принят и подписан Президентом Медведевым 6 июня 2011 года, установив двойное «летнее» время. Интересно, что основная цель закона, о чем также сказано в пояснительной записке, состоит в урегулировании отношений, связанных с измерением и хранением времени и Государственной службы времени и частоты, в то время как важнейшие изменения в исчислении времени, которые постоянно являлись предметом рассмотрения Правительства и законодательных инициатив, были сделаны без консультаций с экспертным сообществом. Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что законопроект с поправками в систему исчисления времени имеет гораздо большие шансы на принятие, если инициатива его разработки исходит от Президента или от Правительства. Хочется уповать на указанную инициативу, которая может иметь место в связи с увеличением количества жалоб и обращений на эту тему.

Хотя депутаты Госдумы проявили редкое упорство в части внесения законопроектов об исчислении времени (законопроект С.М. Миронова и других вносился аж два раза, без существенных изменений), и последние законодательные инициативы запланированы к рассмотрению на апрельской сессии Госдумы, отсутствие адекватного финансово-экономического обоснования дает нам основания ожидать, что все законопроекты будут отклонены. Возможно, будет отклонен или отправлен на доработку и последний законопроект от 20 января 2014 г., который предлагает ввести постоянное «декретное» время без дополнительных манипуляций. В этом случае мы рекомендуем разработчикам следующих версий законопроекта, наконец, проконсультироваться с экспертами и написать качественное финансово-экономическое обоснование, которое может включать в себя: расчет всех возможных затрат на переход на новую систему исчисления времени, расчет экономии электроэнергии при различных схемах исчисления времени, расчет всех возможных затрат на оказание медицинской помощи лицам, страдающим в результате перевода времени и в результате введения двойного «летнего» времени, и аргументированный вывод о необоснованности мер по переводу времени и введению двойного «летнего» времени и необходимости принятия медицински правильного закона.

На основании приведенного анализа мы можем сделать следующие выводы. Переход на «летнее» время был изобретен искусственно для более интенсивного использования светлых часов дня в начале XX века, однако не оправдал своего назначения. Взамен на незначительную экономию электроэнергии и переноса части светлого времени на вечер переход на «летнее» время нанес существенный вред человеческому здоровью: сильные нарушения сна, понижение иммунитета, нарушение правильного развития у детей, депрессии, снижение производительности труда и общей продолжительности жизни. В президентский срок В.А. Медведева был принят закон о закреплении второй раз в истории перманентного «летнего» времени и изменении часовых поясов на зоны с несколько другим исчислением времени. Он привел к тому, что значительная часть населения России – фактически весь Центральный округ и несколько других регионов, включая Дальний восток, – живет, опережая солнечное время и время своих биоритмов на 1,5-2 часа и более. Ни одна страна в мире более не живет по такому двойному «летнему» времени и не принимает решения о его введении без консультации с экспертами и исследований проблемы. Катастрофические изменения, которые начали фиксироваться со времени введения этого закона, должны быть рассмотрены вместе с исследованиями ученых в сфере хронобиологии и хрономедицины, которые мы считаем достаточными для принятия поправок к действующему закону.

Как было показано, общественное мнение постепенно движется в сторону понимания реальных последствий введения двойного «летнего» времени, а равно и отрицательного влияния перевода часов, хотя оно и остается пока в значительной степени в плену привычки к его переводу. Однако, большинству уже очевидно, что зимой жить по «летнему» времени очень трудно, и люди беспокоятся о сохранении правильных биоритмов своего организма. Мы считаем, что государство должно прислушаться к набирающему силу общественному мнению.

Главным выводом данной статьи является наше мнение о том, что законопроект, устанавливающий близкие к солнечным время и границы часовых зон, должен быть принят и введен в действие в этом году без дальнейших задержек и проволочек.

Список литературы

- [1] Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ ВШЭ, 2000
- [2] Legal Time 2014, Annex to the ITU Operational Bulletin No. 1049 – 1.IV.2014, Standardization Bureau of ITU – http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/sp/T-SP-LT.1-2014-PDF-E.pdf (5.04.2013)
- [3] Communication from The Commission to The Council, The European Parliament and The European Economic and Social Committee under Article 5 of Directive 2000/84/EC on summer-time arrangements – [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0739:FIN:EN:PDF\(04.04.2014\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0739:FIN:EN:PDF(04.04.2014))
- [4] Daylight Saving Bill 2010-12, House of Commons – <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2010-2012/0260/2012260.pdf> (15.03.2014)
- [5] Постановление Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 23 октября 1991 г. N 1790-1 об упорядочении исчисления времени на территории РСФСР, Собрание постановлений Правительства РСФСР №2 (1991)
- [6] Пояснительная записка к законопроекту № 431985-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исчислении времени» (в части установления на территории субъектов Российской Федерации времени, приближенного к поясным значениям)» – [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&701F8656EA9E3AE843257C68004929D7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&701F8656EA9E3AE843257C68004929D7) (1.04.2014)
- [7] «48% россиян не хотят возвращаться к вопросу перевода часов», Фонд «Общественное мнение», опрос «ФОМнибус», 30 сентября 2012 г. – <http://fom.ru/obshchestvo/10654> (30.03.2014)
- [8] Пресс-выпуск № 1187, ВЦИОМ, 27 марта 2009 г. – <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=11627> (29.03.2014)
- [9] Пресс-выпуск №1480, ВЦИОМ, 23 апреля 2010 г. – <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13426> (28.03.2014)
- [10] Пресс-выпуск №1948, ВЦИОМ, 8 февраля 2012 г. – <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=112456> (28.03.2014)
- [11] Пресс-выпуск №2129, ВЦИОМ, 5 октября 2012 г. – <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=113148> (29.03.2014)
- [12] Пресс-выпуск №2234, ВЦИОМ, 19 февраля 2013 г. – <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113669> (28.03.2014)
- [13] Пресс-выпуск №2441, ВЦИОМ, 29 октября 2013 г. – <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114581> (28.03.2014)
- [14] Пресс-выпуск «Зимнее» и «летнее» время», «Левада-центр», 7 ноября 2013 г. – <http://www.levada.ru/07-11-2013/zimnee-i-letnee-vremya> (30.03.2014)
- [15] Сайт Проблемной комиссии РАМН по хронобиологии и хрономедицине – <http://www.chronobiology.ru/?s=%D0%B7%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%B5%D0%B5+%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%8F> (13.03.2014)
- [16] Сайт Проблемной комиссии РАМН по хронобиологии и хрономедицине – <http://www.chronobiology.ru/nashi-raboty/> (15.02.2014)

-
- [17] Литвиненко Л.Н. Влияние Переходов к зимнему и летнему времени на самочувствие человека в условиях использования декретного времени // *Пространство и время*. № 1. 2011. – <http://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-perehodov-k-zimnemu-i-letnemu-vremeni-na-samochuvstvie-cheloveka-v-usloviyah-ispolzovaniya-dekretnogo-vremeni> (2.04.2014)
- [18] В.П. Апрелев, И.Г. Карманова, Т.М. Сырченко. Некоторые последствия системы исчисления времени в России – <http://ecsocman.hse.ru/data/184/700/1217/022Aprelev.pdf> (14.03.2014)
- [19] Сайт организации LACHED – <http://heure-ete.net/> (13.03.2014)
- [20] Сайт <http://www.initiative-zur-abschaffung-der-sommerzeit.de/nein.php> (14.03.2014)
- [21] В.П. Апрелев. *Время. Стрелки часов и наше здоровье*, М.: АСТ, 2006
- [22] Сайт «Летнее» время – <http://letneevremia.ucoz.ru/> (10.02.2014)
- [23] Пояснительная записка к законопроекту № 63422-5 «О порядке исчисления времени на территории Российской Федерации» (Комитет Государственной Думы по охране здоровья) – [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&23255D5A56966BD5C32574550022DE95](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&23255D5A56966BD5C32574550022DE95) (13.03.2014)
- [24] Официальный отзыв Правительства Российской Федерации (Комитет Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству) на законопроект № 17146-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исчислении времени» (о переводе времени)» – [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&9F5B8401C517699143257C69002BE46C](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&9F5B8401C517699143257C69002BE46C) (12.03.2014)
- [25] Пояснительная записка к законопроекту № 499578-5 «Об исчислении времени на территории Российской Федерации» (Комитет Государственной Думы по охране здоровья) – [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&996FB752040626B2C32578330048DBA2](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&996FB752040626B2C32578330048DBA2) (10.03.2014)

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

***Аннотация.** Статья посвящена анализу социальных процессов и соответствующих им групп общественных отношений, называемых «информационной революцией» и характеризующимся тем, что результатом развития науки и техники стало кардинальное изменение в средствах сбора, обработки, передачи и хранения информации, следствием чего является качественное преобразование общественных отношений. Указанные преобразования в области государства и права обусловили возникновение концепции «электронного государства», проблемы реализации которой в современной России рассматриваются в данной статье.*

В настоящее время формирование информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей взаимодействие между субъектами правоотношений, включая отношения, связанные правотворчеством и реализацией функций государства, с использованием электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий, и ее юридическая регламентация производится в соответствии с концепцией «электронного государства». Указанная концепция является для отечественной правовой доктрины заимствованной. В наибольшей степени ей соответствует американская концепция «electronic government» («e-government»).

Раскрывая содержательную основу «электронного государства», следует указать на то, что в рамках этой политико-правовой концепции определяются порядок и условия создания информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей взаимодействие между субъектами правоотношений, включая отношения, связанные правотворчеством и реализацией функций государства, с использованием электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий. Таким образом, в ее рамках формируется идеологическая основа нового правопорядка, предполагающего взаимодействие граждан, общества и государства с использованием современных электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий. При этом речь идет не только и не столько о технической стороне (оборудование, протоколы передачи данных, программное обеспечение и т.п.), но в первую очередь о формально-юридической и политической.

Сам термин «electronic government» впервые был использован в США в середине 90-х годов прошлого века. В это время Администрация Президента Билла Клинтона акцентировала свое внимание на внедрение электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти [28, с. 9]. В дальнейшем данный термин получил широкое распространение в международных отношениях.

Уже в текущем веке русская «калька» с английского «электронное государство» («электронное правительство») стал использоваться наряду с такими категориями, характеризующими возникающее информационное общество, как «электронная торговля» (e-commerce), «электронный бизнес» (e-business), и др. Интересно то, что в Российской Федерации информационно-коммуникационные технологии первоначально стали внедряться именно бизнес сообществом. Если в отношении публичной власти первые формализованные задачи в этой сфере были поставлены только в 2002 году [26], то в крупных компаниях задачи автоматизации бизнес процессов были

* Абызова Елена Равильевна, кандидат юридических наук, доцент, судья, Арбитражный суд города Москвы.

решены уже в конце 90-х годов прошлого века [8, с. 288]. Данная особенность характерна не только для России. В США последовательность внедрения информационно-коммуникационных технологий в бизнесе и государстве была аналогичной: первоначально такое внедрение прошло в бизнес сообществе, и только после этого вопросами автоматизации заинтересовалась Администрация Клинтона. Задачи информатизации предпринимательской деятельности в США начали ставиться еще на рубеже 60 – 70-х годов [1, с. 7], а их решение приходится уже на начало 90-х [9, с. 3; 10, с. 12-13] Данная закономерность объясняется большей консервативностью государства по сравнению с предпринимателями.

«Электронное государство», формирование которого стало очевидной тенденцией во всех развитых странах, по сути, представляет собой новое направления развития государства. Начав формироваться в Позднее Средневековье в Западной Европе, действующая модель государства стала признанной странами с разными правовыми и политическими традициями. В рамках капиталистического способа производства она продемонстрировала свой значительный потенциал развития, способность адаптироваться к изменениям социально-экономической среды, находить новые направления своего совершенствования: ответом на вызовы промышленной революции 18-го века и начала формирования гражданского общества стала концепция правового государства. Острейший конфликт между наемным трудом и капиталом, существовавший на протяжении всей индустриальной эпохи, в рамках современной модели государства был во многом сглажен за счет концепции социального государства. Эти концепции можно назвать общепризнанными: они нашли свое закрепление, как в Конституции Российской Федерации [18], так и конституциях многих зарубежных стран. Современная «информационная революция» и связанное с ней формирование «информационного общества» потребовали от современной модели государства адаптации через концепцию «электронного государства». Однако детальный анализ генезиса современной модели государства и сущности указанной концепции, свидетельствует об обратном. Последовательная реализация концепций «электронного государства» и «информационного общества» неизбежно приведет не к адаптации действующей модели государства к современным условиям, а качественному ее преобразованию.

Вместе с тем, концепция «электронного государства» находится на этапе своего становления. Об этом в первую очередь свидетельствует то, что ее понятийно-категориальный аппарат не может считаться окончательно сформированным. Каждое новое значимое исследование в этой сфере привносит новые понятия, либо предлагает новое содержательное наполнение уже существующих.

Источники идеи «электронного государства» сформировались во второй половине прошлого века, когда (1) появилась техническая возможность внедрения электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий в деятельность по реализации функций государства; (2) достигнут уровень «информационной грамотности» населения, позволяющий обеспечить массовое использование электронно-вычислительной техники; (3) достигнут уровень массовой экономической доступности электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий. Именно в это время для обозначения области применения электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий стали использоваться вновь возникшие приставки «i-» (от information – информация) и «e-» (от electronic – электронный), а «электронное государство» стало рассматриваться в составе «информационного общества».

Обзор исследований, направленных на установление E-Government Index, позволяет обратить внимание на следующее обстоятельство. Как отмечалось выше русский термин «электронное правительство» появился как «калька» от английского термина «electronic government». Действительно, русским аналогом английского слова «government», как правило, является слово «правительство». В результате возникает произвольная ассоциация с исполнительной ветвью власти. Однако критерии, по которым производится сравнение стран при установлении E-Government Index включают характеристики, относящиеся ко всем ветвям государственной власти. Таким образом, именно «электронное государство» является более точным переводом

термина «electronic government». Следовательно, рассматриваемая концепция является обобщающей по отношению к концепциям «электронное правительство», «электронный парламент», «электронное правосудие», «электронный суд» и др. Вместе с тем, о ней нельзя говорить как о простой их совокупности, поскольку в ее рамках требуется раскрыть не только организацию интерактивного взаимодействия государственных органов и их должностных лиц с гражданами и организациями, но, в первую очередь, роль и место самого государства в электронной среде.

Не смотря на видимое сходство отечественного и зарубежного путей развития информатизации общества и государства, между ними существует принципиальное различие. Если за рубежом акцент был сделан на развитие персональной электронно-вычислительной техники, предназначенной для решения частных задач, то в СССР первоначально развитие было направлено на создание крупных интегрированных электронно-вычислительных комплексов, неэффективных при решении таких задач, но позволяющих достигать значимых народнохозяйственных результатов. Соответственно зарубежный путь информатизации общества и государства вел к децентрализации власти и управления, в то время как советский, напротив, должен был обеспечить еще большую степень интеграции народного хозяйства [21, с. 389]. Достигнутый к 80-м годам прошлого века уровень развития науки и техники обеспечил наибольшие успехи на пути создания персональной электронно-вычислительной техники, что без сомнения явилось конкурентным преимуществом общества западного типа по отношению к советскому обществу, а, следовательно, может быть рассмотрено в качестве одной из причин распада СССР. Однако в настоящее время идеология развития электронно-вычислительной техники приближается как раз к тому направлению, которое было изначально избрано советской наукой.

Интересно, что различные вычислительные средства и средства передачи информации на расстояние, в том числе электронные, программное обеспечение, информационные системы и информационно-коммуникационные технологии использовались развитыми государствами в течение большей части прошлого века, а некоторые из них начали применяться еще в XIX веке. Их использование началось задолго до того момента, когда появились первые упоминания об «информационной революции». В этой связи Р. Хик из Манчестерского университета отмечает, что электронное государство уже реализуется по крайней мере 50 лет, начиная с использования первого мейнфрейма в Статистическом управлении. Просто оно не называлось так 50 лет назад [4]. При этом их применение не влекло и не могло повлечь возникновение рассматриваемой концепции. Она появилась только тогда, когда от внутренней информатизации государственных органов, организации информационного обмена между ними с использованием электронно-вычислительной техники был осуществлен переход к электронному информационному взаимодействию с гражданами и организациями. Как правило, при определении сущности «электронного государства» данное обстоятельство указывается в качестве фундаментального.

При этом подчеркивается, что «электронное государство» есть не что иное, как информационное взаимодействие органов государственной власти и управления с гражданами и организациями на основе электронно-вычислительной техники и информационно-коммуникационных технологий. При этом иногда делается акцент не просто на информационно-коммуникационные, а на Интернет или информационно-коммуникационные технологии, идущие ему на смену [23, с. 10]. Также может указываться, что «электронное государство» есть форма такого взаимодействия (общения). При этом практически всегда рассматриваемая концепция ограничивается раскрытием процедур и процессов принятия решений органов власти или оказания публичных услуг, а также ответственностью конкретных лиц как элементом общественного контроля.

Именно оказанием публичных услуг в электронной форме и организацией электронного документооборота, как правило, ограничивается рассмотрение «электронного государства» на прикладном уровне [24, с. 8-12; 13, с. 51-54; 29, с. 13-16; 14, с. 72-75; 22, с. 40-47; и др.]. Такой подход основан на идее «сервисного государства», ориентированного на оказание государством услуг гражданам как формы реализации его функций [7; 19 и др.]. Он находит свое отражение и на законодательном уровне, основным примером чего может служить принятый в 2010 году Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных

услуг» [27]. Концепция данного Закона была частично изложена еще в Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, в которой прямо говорилось, что «электронное правительство» предполагает «... предоставление государственных услуг на основе использования информационных технологий...» [22]. Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что несмотря на очевидное удобство для населения, оказание публичных услуг в электронной форме является в настоящее время проблематичным как для органов власти, так и граждан в большинстве стран мира. Так, по данным Минкомсвязи России на Едином портале госуслуг в 2010 году зарегистрировалось 0,15 % граждан, в 2012 – 1,8 %, а в 2013 – 4,2 %. Аналогичным образом обстоят дела и в иных государствах. По данным ООН из почти двухсот стран, в отношении которых устанавливается E-Government Index, менее четверти полностью реализуют все или отдельные группы публичных услуг в электронной форме. Наибольшие успехи в этой области по состоянию на 2014 год достигнуты Южной Кореей, Австралией, Сингапуром, Францией, Нидерландами, Японией, США, Великобританией, Новой Зеландией, Финляндией. Если указанные страны имеют очень высокий Индекс, то Российская Федерация указана в числе стран только с высоким Индексом [5, с. 5, 17]. На эту позицию наша страна поднялась за три года, переместившись к 2012 году с 59 на 27 место. Аналогичный рост оценки состояния информатизации общества и государства в России за последние пять лет характерен и для других индексов.

В качестве необходимого признака «электронного государства» обязательно указывается использование электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий. Так, например, именно на этом делает акцент Всемирный банк, определяя электронное государство как «... использование государственными структурами информационных технологий (таких как глобальные сети, интернет, мобильные коммуникации), которые имеют способность трансформировать отношения с гражданами, бизнесом и другими ветвями власти...» [2]. Таким образом, при понимании «электронного государства» определяющими должны являться не электронно-вычислительная техника, информационные системы и информационно-коммуникационные технологии, а принципы и методы реализации государственной власти и государственного управления (администрирования). В этом случае акцент должен делаться на повышении эффективности государства. В этой связи заслуживает внимания Закон США «Об электронном государстве» 2002 года, в соответствии с которым использование органами власти веб-приложений и других информационных технологий должно сочетаться с иными технологиями управления для того, чтобы улучшить доступ и распространение государственной информации и услуг гражданам, другим государственным организациям или внести улучшения в деятельность органов власти, в частности, в результативность и эффективность, качество услуг или преобразования[2].

В отечественной юридической, политологической и социологической литературе, исследованиях по кибернетике и теории управления предпринимается многочисленных попытки дать обобщенное определение «электронного государства» или близким к нему по содержанию понятиям (электронное правительство, электронное государственное управление и т.п.) различного уровня успешности и с акцентом на различные аспекты [6, с. 21-29; 30, с. 41-47; 23, с. 10-21; 11, с. 68-74; 16, с. 245-250; и др.]. По нашему представлению такие попытки не могут быть успешными. Речь не идет об отсутствии творческого потенциала исследователей, он без сомнения высок. Главное в природе самого рассматриваемого термина, который является неологизмом и в этом качестве не требует точного определения. Более того, его содержательное наполнение всегда будет меняться в зависимости от конкретно-исторического момента, объекта и предмета исследования, иногда метода, целей и задач, которые автор будет ставить перед собой, и т.п.

Следует подчеркнуть, что при рассмотрении «электронного государства» как институциональной основы формирования правопорядка в информационном обществе раскрываются общие принципы и механизмы взаимодействия государства, общества и отдельных граждан с использованием электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов

граждан, повышения уровня их жизни, а также эффективности реализации функций государства и решения стоящих перед ним задач. Однако смысл «электронное государство» не может и не должно ограничиваться оказанием публичных услуг в электронной форме или в более широком смысле реализацией отдельных функций государства и решением его отдельных задач посредством электронного документооборота. Только при реализации всего комплекса функций и решении всех задач государства в информационной сфере, в том числе связанных с применением принудительных мер, можно говорить о действительном формировании нового правопорядка, отражающего реалии информационного общества. При использовании вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий возникают общественные отношения, которые требуют своего упорядочения в той же степени, что и иные общественные отношения. Следовательно, информационная сфера в равной степени, что и иные области общественной жизни, требуют применения методов убеждения и принуждения, координации и субординации, обеспечения законности.

Список литературы:

- [1] Beer S. Brain of firm: Second edition. New York: «John Wiley & sons», 1982.
- [2] E-Government Act 2002 // [электронный ресурс]: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/html/PLAW-107publ347.htm>. Дата обращения: 21 января 2015 года.
- [3] Fang Zh. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development // [электронный ресурс]: <chrome-extension://oemmnacblldboiebfnladdacbfmadadm/http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.133.9080&rep=rep1&type=pdf>. Дата обращения: 21 января 2015 года.
- [4] Heeks R. IDPM. University of Manchester, UK, 2004.
- [5] Nations E-Government Survey 2014. United Nations. New York, 2014.
- [6] Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4. С. 21 – 29.
- [7] Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М., 2012.
- [8] Геворкян Н., Ходорковский М. Тюрьма и воля. М., 2013.
- [9] Гейтс Билл. Бизнес со скоростью мысли. М., 2001.
- [10] Гейтс Билл. Дорога в будущее. М., 1996.
- [11] Глушаченко Ю.Б. Организационно-правовые основы построения информационного пространства в современной России // Информационное право. 2007. № 2 С. 68 – 74.
- [12] Глушков В.М., Добров Г.М., Терещенко В.И. Беседы об управлении. М., 1974.
- [13] Дмитриева Е.А. Предоставление муниципальных услуг в электронной форме: современное состояние и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 51 – 54.
- [14] Залипаева Е.А. Практика законодательного и нормативного регулирования деятельности электронного правительства (на примере Ивановской области) // Делопроизводство. 2013. № 4. С. 72 – 75.
- [15] Зарецкая Д.С. Электронное правительство: понятие и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 3. С. 245 – 250.
- [16] Зарецкая Д.С. Электронное правительство: понятие и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 3. С. 245 – 250.
- [17] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 года // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
- [18] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в ред. по состоянию на 21 июля 2014 года) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- [19] Кравченко А.Г. Сервисное государство: проблема формирования интерактивной бюрократии // [электронный ресурс]: <chrome-extension://oemmnacblldboiebfnladdacbfmadadm/http://law.vvsu.ru/files/6B209555-F250-41B2-BA07-435544EB2886.pdf>. Дата обращения: 21 января 2015 года.

-
- [20] Кузнецов П.У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства: терминологические проблемы // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 37 – 47.
- [21] Ленин В.И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики: Письмо Д.И. Курскому // Полное собрание сочинений. Т. 44. М., 1964. С. 389.
- [22] Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 года № 1244-р «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.
- [22] Серова Г.А. Элементы инфраструктуры электронного правительства // Делопроизводство. 2013. № 4. С. 40 – 47.
- [23] Тарасов А.М. Электронное правительство: понятие и система // Право и кибербезопасность. 2013. № 2. С. 10 – 21.
- [24] Телешина Н.Н. Оказание государственных и муниципальных услуг в электронной форме в России: антикоррупционный аспект // Безопасность бизнеса. 2012. № 2. С. 8 – 12.
- [25] Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2013.
- [26] Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010)», утверждена постановлением правительства Российской Федерации от 22 января 2002 года № 65 // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 368.
- [27] Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
- [28] Федосеева Н.Н. Электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях информационного общества (теоретический аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 10. С. 9-12.
- [29] Чеботарева А.А. Электронный документооборот электронного правительства: к вопросу о проблемах обеспечения прав и свобод субъектов информационного общества // Юридический мир. 2014. № 2. С. 13 – 16.
- [30] Швердяев С.Н. Правовое сопровождение развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 41 – 47.

СФЕРА И ПРЕДЕЛЫ ПРИМЕНЕНИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВОСУДИЯ» В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются закономерности становления и развития такого государственно-правового явления как электронное правосудие, выясняется его природа и содержание, сфера и пределы его применения, определяются наиболее существенные признаки и структурные элементы, раскрываются тенденции динамики этого явления на своренном этапе модернизации российской правовой системы

Актуальность исследования «электронного правосудия» (e-justice), определение содержания его понятия и сущности, а также вопросов внедрения соответствующих технологий в процесс осуществления правосудия в современном мире обусловлена процессом информатизации общества, государства в целом и судебной системы как части государственного аппарата, в частности. Следствием процессов информатизации государства и общества явилось появление и употребление новых правовых понятий и институтов, которые еще только получают научное обоснование, а также законодательное закрепление и оформление. К таким понятиям, в частности, относятся электронное правительство/государство (e-government), электронное правосудие (e-justice) и электронный суд (e-court).

Отражением данного процесса является и все большее употребление термина «электронное правосудие» в различных публикациях и дискуссиях, а также в практической деятельности системы арбитражных судов Российской Федерации. При этом в правовой науке отсутствует точное определение содержания понятия, обозначаемого термином «электронное правосудие». Как справедливо отметил В.А. Пономаренко, в научной литературе до сих пор нет внятного представления о содержании понятия, обозначаемого термином «электронное правосудие» [9, с. 66-86].

Для того чтобы в полной мере раскрыть значение термина «электронное правосудие» и содержание соответствующего понятия представляется необходимым рассмотреть понятие «правосудие», т.к. именно оно является родовым по отношению к «электронному правосудию». Первая часть рассматриваемого словосочетания – слово «электронный» указывает, прежде всего, в данном контексте на современные способы создания, передачи и хранения информации и не нуждается в подробном анализе в рамках настоящей статьи. В тоже время понятие «правосудие» является ключевым для понимания сущности и определения «электронного правосудия» с позиции юридической науки.

По определению В.И. Даля, «правосудие» – это «правый суд, решение по закону, по совести, ... правда» [3, с. 380]. С.И. Ожегов трактовал правосудие более узко – как «деятельность судебных органов» [8, с. 511]. По мнению Д.А. Фурсова и И.В. Харламовой возникновение правосудия связано с объективной необходимостью обеспечить правопорядок от имени государства как силы, стоящей над обществом и частными интересами отдельных граждан [14, с. 88].

Согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом, как отвечает А.М. Яковлев, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную выражается в осуществлении различных по содер-

* Жданова Юлия Александровна, судья, Арбитражный суд города Москвы.

жанию властных функций самостоятельными, независимыми друг от друга подразделениями государственного механизма [17, с. 132].

В Конституции Российской Федерации судебной власти посвящена отдельная глава (Глава 7), которая так и называется «судебная власть». В части 1 статьи 118 указано, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. В части 2 этой же статьи установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Как отмечал В.М. Савицкий, в принципе термины «судебная власть» и правосудие выражают одно и то же понятие. Но они не являются синонимами. В термине «судебная власть» акцент делается на систему органов, осуществляющих эту власть, в то время как термин «правосудие» подчеркивает само содержание, предмет судебной власти [11, с. 597]. Правосудие ученный определил как вид государственной деятельности, заключающийся в рассмотрении и разрешении различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Правовед указал на следующие специфические признаки этого явления. Правосудие осуществляется: 1) специальными государственными органами – судами – и от имени государства; 2) методом рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и иных дел; 3) в установленной законом процессуальной форме; 4) путем вынесения общеобязательных, имеющих силу закона решений [11, с. 598].

Осуществление правосудия можно рассматривать как элемент суверенитета государства. В феодальных государствах право вершить суд на территории феода являлось одним из основных выражений власти феодала. В настоящее время каждое государство также осуществляет правосудие как одно из проявлений своей власти в пределах своей юрисдикции.

Следует обратить внимание на то, что в Конституции Российской Федерации наряду с термином «правосудие» используется термин «судопроизводство». Им обозначено понятие более узкое по сравнению с понятием «правосудие». Этот термин указывает, прежде всего, на форму осуществления правосудия. Последнее может существовать только в том случае, если суды выполняют возложенные на них обязанности в строгом соответствии с установленной процедурой. Деятельность судебных органов государства по осуществлению правосудия является выражением такой важнейшей функции государства как поддержание существующего правопорядка и защиты прав и свобод человека и гражданина [7, с. 60].

Из изложенного выше можно сделать вывод, что правосудие – это, прежде всего, деятельность специальных государственных органов (судов), осуществляемая в строго предписанных процессуальных формах. Однако, сравнительно-правовой анализ такого явления как «электронное правосудие» показывает, что в данном случае термин «правосудие» – используется в более широком значении. Под правосудием в контексте «электронного правосудия» понимается не только деятельность суда, по совершению процессуальных действий, но и деятельность иных участников процесса по совершению процессуальных действий. Строго говоря, без действия стороны (истца, заявителя) гражданский процесс вообще не может начаться. При этом, необходимо учитывать, что одной из целей внедрения элементов электронного правосудия является упрощение и ускорение обмена информацией между судом и всеми участниками процесса. Поэтому, представляется ошибкой как с теоретической, так и с практической точек зрения рассматривать правосудие в данном контексте исключительно как деятельность судебных органов.

В настоящее время в правовой науке ведется дискуссия по вопросу объема понятия «электронное правосудие». Так, В.А. Пономаренко полагает, что в содержание понятия правосудия необходимо включать процессуальную деятельность суда, а также процессуальную деятельность иных участников процесса. При этом правовед отмечает, что состав процессуальных действий суда остается предметом дискуссии в процессуальной науке [9, с. 68]. Ученый также указывает, что под электронным правосудием следует понимать такой судебно-юрисдикционный порядок рассмотрения гражданских дел, который всецело (включая совершение всех необходимых процессуальных действий) опосредуется электронной формой выражения (закрепления) процессуальной информации и взаимодействия участников гражданского судопроизводства [9, с. 68].

В тоже время И.И. Черных считает, что более предпочтительней является позиция авторов, подразумевающих под электронным правосудием целую систему разрешения споров, включающую такие элементы как: руководство процессом и судебным разбирательством; оборот судебных документов; доступ к судебной информации; судебные извещения; правовой поиск; внутренние судебные процедуры» [15, с. 112].

Электронное правосудие существует не само по себе, не изолировано от других государственно-правовых явлений и институтов. Поэтому для решения задачи определения содержания, объема и пределов понятия «электронное правосудие» представляется необходимым рассматривать его в контексте взаимосвязи и взаимодействия данного явления с другими элементами государственно-правовой сферы, такими «электронное государство» и «электронное правительство».

Понятия «электронное государство» и «электронное правительство» являются аналогом англоязычного термина «e-Government» – способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством из заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии [5]. По мнению И.Ю. Богдановской, в упрощенном виде «электронное государство» можно свести к созданию определенной коммуникативной инфраструктуры, позволяющей государственным органам и гражданам взаимодействовать с использованием новых информационных технологий [2].

Внедрение концепции электронного государства в Российской Федерации является отражением общемировых тенденций (элементы электронного государства уже действуют в США и странах Европейского Союза). Распоряжением Правительства от 6 мая 2008г. № 632-р в Российской Федерации принята «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» (текст распоряжения официально опубликован не был) [1]. Согласно указанной концепции под электронным правительством в концепции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти обеспечивающая за счет широкого применения информационно коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о деятельности государственных органов.

Как отмечают Н.Н. Федосеева и М.А. Чайковская англоязычный термин e-government достаточно многозначен. Широко распространенный в России его перевод – «электронное правительство». Однако это только одно из его значений. В современном английском языке, например, в международно-правовых документах, в частности в решениях Европейского Суда по правам человека, термин «government» применяется для обозначения государства как политического института в целом, представленного тремя ветвями власти, а не только центральным органом исполнительной власти (правительством). При этом англоязычный термин e-government более точно отражает словосочетание «электронное государство» чем выражение «электронное правительство» [13, с. 6-10]. Правительство в России принято воспринимать, прежде всего, как орган, олицетворяющий исполнительную власть, в то время как под государством понимается совокупность всех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной).

Электронное государство, по мнению специалистов, представляет собой форму организации деятельности органов государственной власти в виртуальном пространстве, обеспечивающую за счет широкого использования информационно-коммуникационных технологий оптимизацию государственного управления, усиление открытости государства и реализацию конституционных прав и свобод граждан [13, с. 6-10]. Примером практической реализации концепции электронного государства является портал gosuslugi.ru, который позволяет пользователям портала получать доступ к различным услугам, оказываемым государственными органами и соответствующей информации.

«Электронное правосудие», в свою очередь, – это способ осуществления правосудия, основанный на использовании информационных технологий [4]. Полагаем, что нельзя ставить знак

равенства между понятиями информатизация судов и электронное правосудие. Так, возможность набирать тексты судебных актов с помощью компьютера, а не с помощью печатной машинки, не является элементом электронного правосудия. В тоже время только при достижении определенного уровня информатизации судов возможен переход к электронному правосудию. Информатизация предоставляет средства, инструменты для внедрения электронного правосудия.

Электронное правосудие явление новое и сложное в содержательном плане. Поэтому нам представляется необходимым различать понятия «электронное правосудие» в широком и узком смыслах. Так, в широком смысле под электронным правосудием можно понимать совокупность различных автоматизированных информационных систем – сервисов, предоставляющих средства для публикации судебных актов, ведения «электронного дела» и доступа сторон к материалам «электронного дела». Вышеуказанные средства позволяют вывести на совершенно иной качественный уровень взаимодействие суда, участников процесса и иных заинтересованных лиц. В тоже время все эти сервисы носят прикладной, вспомогательный характер, не изменяя способов ведения судебного процесса.

В узком смысле «электронное правосудие» – это возможность суда и иных участников судебного процесса осуществлять предусмотренные нормативно-правовыми актами действия, непосредственно влияющие на начало и ход судебного процесса (например, такие действия как подача в суд документов в электронной форме, или участие в судебном заседании посредством системы видеоконференцсвязи).

Между электронным правосудием в широком и узком смыслах существует диалектическая взаимосвязь. Опыт зарубежных стран показывает, что информатизация судов приводит, в конечном счете, к внедрению элементов электронного правосудия в правоприменительную практику государства. Лорд Вулф еще в 1996 году писал в своем докладе «Access to justice» («Доступ к правосудию»), что «информационные технологии будут не только помогать оптимизации и улучшению существующих систем и процесса; вероятно, со временем они сами станут катализатором для радикальных изменений... Информационные технологии в ближайшем будущем станут основой судебной системы и по этой причине уже сейчас заслуживают особого внимания на самом высоком уровне» [10, с. 75-80].

В свете изложенного можно сделать вывод, что под электронным правосудием следует понимать способ осуществления правосудия, при котором судопроизводство осуществляется посредством установленных процессуальным нормативно-правовым актом специальных информационно-коммуникационных технологий, применение которых обеспечивает использование, создание и хранение всех используемых в процессе документов в электронной форме, а также обмен информацией между всеми участниками процесса. Электронное правосудие отражает современные тенденции в развитии государства и права, является элементов электронного государства и сетевого общества, представляет собой особый способ и форму осуществления государственной функции адекватную современному уровню развития и информатизации общества. Данное государственно-правовое явление характеризуют следующие основные признаки:

1) использование информационно-коммуникационных технологий в качестве основного средства совершения всех процессуальных действий, как судом, так и сторонами, а также для совершения действий, обеспечивающих процесс судопроизводства. При этом применение информационно-коммуникационных технологий основывается на процессуальном нормативно-правовом акте;

2) создание системы электронного документооборота (внешнего и внутреннего), позволяющей сторонам направлять документы в суд, а судам обеспечить надлежащее прохождение поданных документов в суде и создание электронного дела. Электронная форма документа является основной, при этом последняя используется в качестве полноценного эквивалента документа на бумажном носителе. По существу, в электронном правосудии бумажная форма документа вытесняется электронной формой.

3) введение системы управления электронным делом, создающей возможность управлять содержащейся в деле информацией и предоставлять доступ к информации, как публичный, так и ограниченному кругу лиц (сторонам спора) если информация носит конфиденциальный характер;

4) формирование системы публикации всех судебных актов;

5) обеспечение фиксации событий судебных заседаний посредством аудио-видео записей;

6) широкое использование средств видеоконференц-связи для получения устных объяснений сторонами и иными участниками процесса, исключения необходимости непосредственной явки сторон в зал суда, а также для обеспечения публичности процесса;

7) использование оборудования, позволяющего исследовать доказательства, предоставленные в электронной форме, возможность исследования доказательств судом и сторонами исключительно путем обозрения электронных документов, а также воспроизведения аудио или видеозаписей с цифровых носителей;

Представляется, что рассмотрение электронного правосудия под этим углом зрения – как сложного в содержательном и структурном отношении явления, создает необходимые методологические предпосылки для правильного определения содержания и пределов научного понятийно-категориального аппарата, отражающего данный правовой феномен, общие закономерности его возникновения и развития, а также позволяет определить основные направления и приоритеты государственной деятельности, нацеленной на создание системы электронного правосудия в Российской Федерации.

Список литературы

- [1] Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/>.
- [2] Богдановская И.Ю. Концепция «электронного государства» (сравнительно-правовые аспекты) – доклад на четвертой конференции «Право и интернет: теория и практика». – 2002 // http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob_no=346.
- [3] Даль В.И. Толковый словарь Живого великорусского языка. – Т. III. – М., 1998.
- [4] Дивин И.М. Sov-adyg.ru/index.php?newsid=5184;
- [5] Директор Центра демократии и технологий (CenterforDemocracyandTechnology, CDT) Джеймс Демпси // Wikipedia.org.
- [6] Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000.
- [7] Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004.
- [8] Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. 15. – М., 1984.
- [9] Пономаренко В.А. Формирование в России информационного общества как предпосылка внедрения электронного правосудия в судебно-арбитражную юрисдикцию // Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. – 2012. – № 3.
- [10] Решетняк В.И. Электронное правосудие в гражданском процессе Сингапура // Российский Юридический журнал. – 2012. – № 2.
- [11] Савицкий В.М. Комментарий к ст. 118 Конституции Российской Федерации / Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1997.
- [12] Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. – 2011. – № 11. – С. 6-10.
- [13] Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. – 2011. – № 11.

-
- [14] Фурсов Д.А., Харламова И.В. Теория правосудия. – Т. 1. – М.: Статут, 2009.
- [15] Черных И.И. Размышления об электронном правосудии // Судебная реформа и проблемы развития гражданского и арбитражного процессуального законодательства: материалы международной научно-практической конференции. – М., 2011.
- [16] Шараев С.Ю. www.garant.ru/action/regional/271319/.
- [17] Яковлев А.М. Комментарий к ст. 10 Конституции Российской Федерации / Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Юрист, 1997.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНОГО МЕТОДА В УПРАВЛЕНИИ ФОРМИРОВАНИЕМ КУЛЬТУРЫ ЗДОРОВОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В статье представлены результаты мониторинга государственных и муниципальных программ Московской области по формированию здорового образа жизни детей и молодежи, дан их правовой и педагогический анализ, предложена модель семейных спортивно-оздоровительных клубов здоровья как средства формирования здорового образа жизни детей и молодежи

Проблема сохранения и укрепления здоровья, формирования социальной среды, обеспечивающей утверждение в сознании детей и подростков, впрочем, как и взрослых людей, представлений о ценности здорового и безопасного образа жизни, соответствующих поведенческих стереотипов и мировоззрения в целом приобрели колоссальное значение в XXI веке. Причем данная проблематика актуальна не только для России, но и для многих других стран. В силу ее особой важности и актуальности озабоченность решением указанной проблемы давно вышло за пределы интересов исключительно академической науки. Она на протяжении ряда лет составляет один из приоритетов государственной политики в соответствующей сфере. В связи с этим прослеживается обеспокоенность государственных органов существованием данной проблемы и стремление преодолеть существующее противоречие между объективно существующей общественной потребностью в сохранении генофонда, улучшения демографической ситуации и состоянием социальной среды, аккумулирующей действие объективных и субъективных факторов, оказывающих как позитивное, так и негативное воздействие на положение дел в этой сфере, способствующих эффективному решению этой задачи или, напротив, затрудняющих ее разрешение. Очевидно, что эта задача может быть эффективно решена только совместными усилиями представителей педагогической науки, других отраслей научного знания, государства, традиционных основополагающих институтов общества (таких как семья), образовательных и иных учреждений, функционирующих в сфере обучения и воспитания. Тем более, что педагогическая и управленческая деятельность в этой части все более получает правовое опосредование.

В настоящее время нормативное оформление деятельности по сохранению и укреплению здоровья, формирование здорового образа жизни детей и молодежи осуществляется помимо прочего с использованием программно-методического подхода. Так, в одной только Московской области действуют порядка полутора десятков программ. Их можно классифицировать по разным основаниям. В частности, по предмету они могут быть подразделены на: 1) непосредственно направленные на сохранение и укрепление здоровья; и 2) программы, направленные на развитие отдельных элементов среды и сопутствующие достижению цели создания системы здорового образа жизни.

По юридической силе они могут быть дифференцированы на: 1) региональные (областные); 2) муниципальные; 3) программы образовательных учреждений (локальные). В данном случае словосочетание «программы образовательных учреждений» используется для того, чтобы охватить все существующие на этом уровне программы, нацеленные на формирование здорового образа жизни обучающихся и воспитанников, не ограничивая их перечень только программами

* Черногор Юлия Владимировна, аспирант Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования.

ми, реализуемыми в средних школах. К ним также относятся программы, реализуемые в других образовательных и иных учреждениях, деятельность которых сопряжена с педагогическим воздействием на воспитанников и обучающихся в том числе с целью формирования стереотипов и навыков здорового образа жизни и создания безопасной среды (например, развивающие центры, семейные клубы и т.д.).

По времени действия программ их можно объединить в две группы: долгосрочные и краткосрочные.

В зависимости от субъектов, на которых ориентированы эти документы в их массиве прослеживаются программы, рассчитанные на: 1) дошкольников; 2) школьников; 3) студентов; 4) детей, нуждающихся в лечении; 5) всех без исключения.

Кроме приведенных классификаций можно проводить дифференциацию упомянутых программ по целям и задачам, по связи с педагогическим процессом, педагогической деятельностью, по сфере действия и другим основаниям.

Анализ этих документов, а также практики их реализации позволяет определить основное содержание действующей модели управления организационной и педагогической деятельностью, нацеленной на сохранение и укрепление здоровья, формирование здорового образа жизни детей и молодежи. Данная модель предусматривает широкое межведомственное и иное взаимодействие структурных подразделений органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественными организациями, образовательными учреждениями в соответствующей сфере. Соответствующее взаимодействие должно быть направлено на профилактику рисков, мешающих всестороннему благополучию детей, усиление научно-методического взаимодействия национальных и международных центров для содействия здоровью обучающихся; разработку универсальных программ.

Сравнительный анализ программ Московской области и аналогичных документов, реализуемых в других субъектах Российской Федерации позволяет сделать вывод, что акты данного уровня предусматривают решение следующих задач:

- 1) разработку методологии кадрового обеспечения и финансовая поддержка ее реализации;
- 2) организацию межведомственного взаимодействия, междисциплинарного сопровождения и экспертизы функционирования системы;
- 3) нормативное и научно-методическое сопровождение;
- 4) организацию системы мониторинга;
- 5) информационное обеспечение функционирования системы;
- 6) интерпретацию и распространение опыта работы;
- 7) повышение квалификации работников образования.

Очевидно, что данные программы подготовлены с учетом разграничения компетенции между различными институтами власти и управления. Так, к ведению органов государственной власти Московской области отнесено решение следующих задач: финансирование соответствующей деятельности; обеспечение ее кадрами; формирование нормативной базы; научно-методическое сопровождение; координация межведомственной деятельности; информационное обеспечение участников этого процесса; обобщение и внедрение позитивного опыта других регионов; повышение квалификации кадров, задействованных в решении упомянутых задач; экспертиза функционирования системы, реализующей соответствующие программы; создание и обеспечение функционирования системы мониторинга реализации программ.

Задачи, стоящие перед муниципальными органами власти и управления в этой части, составляют: учебно-методическое сопровождение, организационное, финансовое и материально-техническое обеспечение функционирования объектов системы; создание условий для функционирования системы мониторингов, информационное обеспечение на муниципальном уровне.

В задачи, стоящие перед школой входит, прежде всего, осуществление внешней и внутренней здоровьесберегающей деятельности. Последние тесно взаимосвязаны и предполагают

решение задач, определяющих конкретную работу образовательных учреждений по реализации всех направлений функционирования образовательного учреждения: разработку, апробацию и внедрение школьных инициативных программ, освоение и внедрение регламентированных и факультативных программ, обеспечение системы мониторинга, систематизация и обобщение опыта работы, прогнозирование учебно-воспитательного процесса, направленного на сохранение и укрепление здоровья участников образовательного процесса.

Анализ практики реализации указанных программных документов показал, что наиболее эффективно и системно реализуются программы, связанные с разработкой и внедрением современных моделей сохранения и укрепления здоровья, формирования здорового и безопасного образа жизни детей и молодежи в средних общеобразовательных школах, детских садах. Отчасти причиной успешности действия этих программ является их включение и реализацию в рамках федеральных целевых программ и национальных проектов.

Следует отметить, что другие виды упомянутых программ не имеют в качестве основных приоритетов создание условий для сохранения и укрепления здоровья, формирования здорового и безопасного образа жизни детей и молодежи. Укрепление здоровья, формирование здорового и безопасного образа жизни воспитанников и обучающихся выступают средством, а не целью этих программ, либо просто декларируются, не имея конкретного механизма реализации.

Важно отметить, что реализация данных программ не обеспечена эффективными механизмами мониторинга. Это обстоятельство объясняет отсутствие данных о существовании подобных программ в отдельных муниципальных образованиях московской области и достигнутых в ходе их осуществления результатов.

В настоящее время, одним из интересных проектов по формированию здорового и безопасного образа жизни является создание в Московской области семейных спортивно-оздоровительных клубов здоровья. Данные клубы основаны на принципах самоорганизации, добровольности, доступности, свободы общения, объединения по интересам.

Под клубным объединением понимается добровольное объединение людей, основанное на общности интересов, запросов и потребностей в занятиях любительским художественным и техническим творчеством, в совместной творческой деятельности, способствующей развитию дарований его участников, освоению и созданию ими культурных ценностей, а также основанное на единстве стремления людей к получению актуальной информации и прикладных знаний в различных областях общественной жизни, культуры, литературы и искусства, науки и техники, к овладению полезными навыками в области культуры быта, здорового образа жизни, организации досуга и отдыха мероприятий [4].

Клубная деятельность основана на создании уникальной культурной среды для реализации потребностей в общении и передачи ценного практического опыта по сохранению и укреплению здоровья и созданию здоровьесберегающей среды. В них формируются традиции, вырабатываются правила поведения, выделяется актив воспитанников. Разнообразный состав таких объединений позволяет передавать опыт старших младшим, сохранять и развивать воспитательные традиции.

Семейный клуб создается по инициативе нескольких семей или муниципального учреждения, в функцию работы которого входит и работа с семьями. Государство со своей стороны также участвует в деятельности клуба путем регламентации деятельности общественных семейных объединений. Таким образом, семейный клуб создается как структура, призванная, с одной стороны, удовлетворить потребности своих участников, а с другой – удовлетворить потребности общества. Важно, чтобы эти потребности были четко отражены в целях и задачах клуба, а цели и задачи в свою очередь конкретизировались в тематике мероприятий.

Для эффективной реализации программ формирования здорового и безопасного образа жизни в муниципальных образованиях в форме семейных клубов необходимо предусмотреть следующие правовые аспекты их деятельности:

- 1) утверждение программ формирования здорового и безопасного образа жизни обучающихся и воспитанников на региональном и/или муниципальном уровнях;

- 2) рассмотрение и утверждение типового положения (порядка деятельности) семейных клубов в соответствии с изменяющимся федеральным законодательством, в первую очередь в области образования;
- 3) правовое регулирование сетевых форм взаимодействия муниципальных учреждений образования, культуры и здравоохранения;
- 4) механизмы финансирования, включая пожертвования (с уточнением уровня, статуса инвестора).

Правовому регулированию в данном случае подлежит:

- 1) взаимодействие образовательных и иных учреждений и организаций, составляющих сеть, с точки зрения распределения между членами сети прав, обязанностей и ответственности, возникающих в связи с реализацией образовательных программ, в том числе программ совместной деятельности посредством сетевого взаимодействия;
- 2) взаимодействие обучающихся по индивидуальному учебному плану, часть которого реализуется в более чем одном образовательном учреждении, с этими образовательными учреждениями (членами сети).

Нормативное обеспечение реализации творческой, спортивной и других видов деятельности детей и молодежи должно создавать соответствующее правовое поле для организации взаимодействия Клуба с другими учреждениями и организациями, деятельности ее структурных подразделений, а также участников образовательного процесса, должно регулировать финансово-экономические процессы и оснащенность объектов инфраструктуры данного Клуба, как организации. Вся совокупность форм и видов совместной деятельности участников сети может выстраиваться в качестве системы согласованных между собой разнопредметных сделок, а также локальных нормативных актов, предусмотренных уставами партнеров и, в частности, Клуба.

Таким образом, современные условия перспективной реализации идеи создания клубно-семейной системы сохранения и укрепления здоровья, формирования здорового и безопасного образа жизни детей и молодежи характеризуются следующими обстоятельствами:

- 1) наличием разнообразных региональных и муниципальных целевых программ, нацеленных на решение отдельных задач;
- 2) их взаимосвязанностью с региональными и федеральными программами аналогичной направленности;
- 3) дифференциацией и относительной автономностью их реализации на базе дошкольных учреждений, средне образовательных школ и иных учебных и досуговых заведений;
- 4) разрозненностью источников финансирования, инертностью населения и адресатов этих программ;
- 5) тесной взаимосвязью с педагогическим процессом и педагогической деятельностью;
- 6) многообразием организационно-правовых форм функционирующих клубов, учреждений и организаций спортивной направленности;
- 7) наличием конкурентной среды, обуславливающей существование высокоразвитого сегмента фитнес индустрии.

Список литературы:

- [1] Комплексная программа «Вуз здорового образа жизни» Российского университета кооперации // <http://www.ruc.su/>.
- [2] Концепция развития физической культуры и спорта в Московской области в период с 2007-2015 г.г. Утв. Постановлением коллегии Мособлспорткомитета от 27.12.2006 № 6/2 // <http://old.mst.mosreg.ru/>
- [3] Муниципальная программа сельского поселения Ямкинское «Физическое воспитание детей среднего и старшего дошкольного возраста по программе «Маугли» в 2013-2015 годах». Утв. постановлением главы администрации сельского поселения Ямкинское от 11.10.2012 № 249 (с изм. от 30.09.2013 № 236) // <http://yamkino.ru/>.

-
- [4] О некоторых мерах по стимулированию деятельности муниципальных учреждений культуры (Решение Коллегии Минкультуры РФ от 29.05.2002г. №10) // <http://mkrf.ru/>.
- [5] Постановление администрации Рузского муниципального района Московской области от 18.05.2012 № 1849 (ред. от 25.11.2013) «Об утверждении долгосрочной целевой программы Рузского муниципального района “Развитие физической культуры и спорта в Рузском муниципальном районе на 2012-2014 годы» // «Красное знамя». 2012. № 37/1. 20 сентября (спецвыпуск).
- [6] Постановление администрации Шаховского муниципального района Московской области от 29.04.2013 № 1171 «Об утверждении долгосрочной целевой программы “Развитие физической культуры и спорта в городском поселении Шаховская на 2013-2015 годы”» // Документ опубликован не был. См. официальный интэрнэт-портал Шаховского муниципального района: <http://шах-район.рф/>.
- [7] Постановление главы городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области от 24.03.2009 № 306-ПА «Об утверждении муниципальной целевой программы “Спортивно-массовые мероприятия, направленные на развитие физической культуры, массового спорта и пропаганду здорового образа жизни в городе Люберцы на 2009 год”» // «Люберецкая панорама». 2009. № 12. 2 апреля (спецвыпуск).
- [8] Постановление Правительства Московской области от 23.08.2013 № 657/36 «Об утверждении государственной программы Московской области “Образование Подмосковья” на 2014-2018 годы» // «Ежедневные Новости. Подмосковье». 2013. № 215. 15 ноября; № 237. 16 декабря; № 238. 17 декабря; № 243. 24 декабря; № 247. 30 декабря; № 248. 31 декабря; 2014. № 2. 13 января.
- [9] Постановление Правительства Московской области от 23.08.2013 № 658/36 «Об утверждении государственной программы Московской области “Социальная защита населения Московской области на 2014-2018 годы”» // «Ежедневные Новости. Подмосковье». 2013. № 203. 30 октября; № 205. 1 ноября; № 206. 2 ноября.
- [10] Постановление Правительства Московской области от 23.08.2013 № 663/38 (ред. от 25.12.2013) «Об утверждении государственной программы Московской области “Здравоохранение Подмосковья” на 2014-2020 годы» // «Ежедневные Новости. Подмосковье». 2013. № 205. 1 ноября; № 215. 15 ноября; № 216. 18 ноября.
- [11] Постановление Правительства Московской области от 26.11.2011 № 1479/49 (ред. от 04.04.2012) «Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области “Развитие системы отдыха и оздоровления детей в Московской области в 2012-2015 годах”» // «Информационный вестник Правительства Московской области». 2012. № 1. Часть 2.
- [12] Постановление руководителя администрации Пушкинского муниципального района от 25.04.2012 № 1183 «Об утверждении долгосрочной целевой программы “Организация отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков Пушкинского муниципального района Московской области в 2013-2015 годах”» // См. официальный сайт администрации Пушкинского муниципального района: <http://www.adm-pushkino.ru/>.
- [13] Программа «Здоровье» (ДОУ № 50 г. Люберцы) // <http://50ds.ru/>.
- [14] Решение Совета депутатов Подольского муниципального района Московской области от 01.03.2013 № 550/2013 (ред. от 23.08.2013) «Об утверждении Муниципальной программы “Развитие образования Подольского муниципального района на 2013-2015 годы”» // «Деловой вестник “ЗП”» (приложение к газете «Земля Подольская»). 2013. № 16. 25 апреля.
- [15] Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.07.2012) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2012. № 30. Ст. 4172.
- [16.] Целевая программа «Здоровая школа» на 2011-2014 гг. Гимназии № 3 (г. Дубна) // <http://school3.uni-dubna.ru/>.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. В статье рассматривается эволюция подходов к правовому регулированию аспектов стратегического планирования в современной России: переход от «рамочных» положений Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» к фундаментальным основам этого вида управленческой деятельности, заложенным Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В частности, проводится анализ проблемных вопросов существующего нормативного правового регулирования сферы стратегического планирования, а также предлагаются решения, способствующие их нивелированию.

Понятие стратегического планирования является довольно новым в современном правовом поле Российской Федерации, несмотря на то, что оно уже давно широко используется на практике. Еще во времена Советского Союза существовала система управления экономикой, основанная на выработке среднесрочных планов развития народного хозяйства и организации контроля за их выполнением [1, с. 4]. Благодаря эффективной деятельности Госплана СССР была успешно реализована программа индустриализации, послужившая мощным толчком для выхода СССР в ряды ведущих экономик мира.

Однако в результате распада СССР и ухода от командно-административной экономической системы интерес к планированию хозяйственной деятельности оказался потерян. Тем не менее, в начале 90-х годов XX в. зарождающаяся рыночная экономика не смогла оправдать надежд на сбалансированное экономическое развитие Российской Федерации в среднесрочной перспективе.

Как следствие, попытка возродить правовой институт стратегического планирования была предпринята в 1995 году и ознаменовалась принятием Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 115-ФЗ) [2].

В первую очередь необходимо отметить тот факт, что принятый закон носил рамочный характер и лишь поверхностно регламентировал деятельность в сфере стратегического планирования, никак не способствуя практической реализации предусмотренных положений. Так, он состоял из 6 статей и был преимущественно посвящен лишь одному тематическому блоку обширного комплекса стратегического планирования – вопросам прогнозирования в контексте программ социально-экономического развития государства.

Согласно статье 2 данного федерального закона, под государственным прогнозированием социально-экономического развития Российской Федерации понимается система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования. Таким образом, четко прослеживается идеологический подтекст, на основании которого осуществляется сам процесс прогнозирования.

В свою очередь, в рамках федерального закона № 115-ФЗ программа социально-экономического развития Российской Федерации определяется как комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых госу-

* Анисимова Ксения Владимировна, аспирант Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

дарством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Благодаря закреплению этого понятия в тексте указанного федерального закона формируется основа программной деятельности в Российской Федерации.

Говоря о системе государственных прогнозов социально-экономического развития, следует отметить, что в нее входят следующие виды прогнозов:

- на долгосрочную перспективу (формируется раз в пять лет на десятилетний период);
- на среднесрочную перспективу (создается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется);
- на краткосрочную перспективу (разрабатывается на ежегодной основе).

Если рассматривать иной критерий классификации прогнозов, предусматриваемых федеральным законом № 115-ФЗ, то можно выделить следующие типы:

- в целом по Российской Федерации,
- в разрезе по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики,
- в региональном разрезе.

Подводя итог краткому анализу первого федерального закона, посвященному вопросам стратегического планирования, можно отметить следующие ключевые моменты:

Предпринята попытка разработать определения таким базовым понятиям, как прогнозирование и программа социально-экономического развития.

Типологизированы прогнозы социально-экономического развития посредством временного и предметного оснований.

В принципе, в этом и заключается весь вклад данного федерального закона в развитие правовой основы стратегического планирования в Российской Федерации.

Однако спустя 9 лет ему на смену пришел более проработанный документ, который, по оценкам многих экспертов, ознаменовал собой прорыв в законодательном оформлении стратегического планирования. Речь идет о принятии Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 172-ФЗ) [3].

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» на принятый федеральный закон № 172-ФЗ возложена важная задача по взаимной увязке государственного и муниципального стратегического управления с направлениями бюджетной политики посредством следующих основополагающих документов [4]:

а) в области стратегического управления:

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года;

б) в сфере бюджетной политики:

Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, Бюджетное послание Президента Российской Федерации на 2014-2016 годы, Проект долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

Новый федеральный закон заложил основу системному подходу к стратегическому планированию. К его преимуществам следует отнести:

- развитие и систематизация понятийного аппарата в области стратегического планирования,

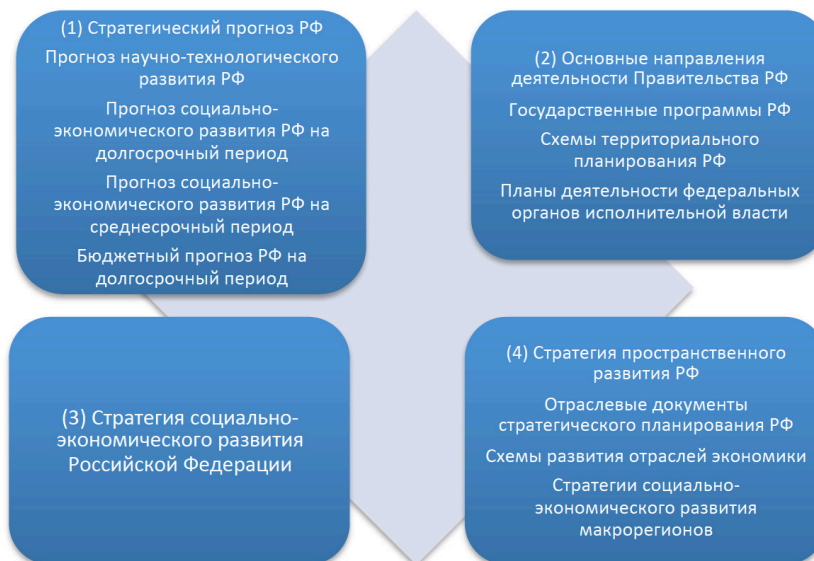
- закрепление основных принципов осуществления стратегического планирования,
- определение соответствующих полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления в области стратегического планирования,
- фиксация круга участников процесса стратегического планирования,
- разработка системы мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Последнему пункту необходимо уделить особое внимание, так как его важность обусловлена тем, что положения федерального закона № 172-ФЗ предусматривают создание разветвленной сети стратегических документов, которые должны быть актуализированы или вновь разработаны в рамках прогнозирования, планирования и программирования, целеполагания (в том числе по отраслевому и территориальному принципу) как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Таблица 1

**Типология стратегических документов
(в соответствии с положениями федерального закона № 172-ФЗ)**

Стратегические документы (в разрезе)	Федеральный	Региональный	Местный
(1) Прогнозирование	X	X	X
(2) Планирование и программирование	X	X	X
(3) Целеполагание	X	X	X
(4) Целеполагание по отраслевому и территориальному принципу	X	-	-



Для того, чтобы лучше представить масштаб сети документов стратегического планирования, приведем перечень документов, указанных в проекте плана подготовки документов стратегического планирования федерального уровня по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, на 2015 – 2018 годы (матрица документов стратегического

планирования сформирована в соответствии с приведенной в таблице 1 типологией документов).

Примечательно, что это лишь около 25% всех документов стратегического планирования, которые должны быть утверждены в соответствии с федеральным законом № 172-ФЗ.

Несмотря на значительное количество достоинств федерального закона № 172-ФЗ, особенно очевидных в сравнении с его предшественником 1995 года, нельзя не обратить внимание на некоторые проблемы, которые в настоящее время снижают эффективность стратегического планирования, понимаемого как отдельный вид управленческой деятельности.

Проблема 1. Терминологическая неточность

В первую очередь необходимо отметить, что определение понятия «документ стратегического планирования», используемое в федеральном законе, является несовершенным. Так, в соответствии со статьей 3 федерального закона № 172-ФЗ, под документом стратегического планирования понимается «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».

Определение является настолько широким, что термином «документ стратегического планирования» можно обозначить практически каждый документ, который разрабатывается и утверждается органами государственной власти и органами местного самоуправления. Быть может, именно поэтому в настоящее время наблюдается «бум» документов, имеющих такой статус [5].

Важно отметить, что в рассматриваемом определении отсутствует такая качественная характеристика стратегических документов, как установление приоритетов социально-экономического развития. Таким образом, требуется уточнение понятия, которое в дальнейшем будет способствовать оптимизации количества документов стратегического планирования.

Проблема 2. Отсутствие координации подходов при формировании документов стратегического планирования

Многообразие стратегических документов затрудняет координацию действий различных органов власти при разработке таких документов.

В качестве примера можно привести проект указа Президента Российской Федерации об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации [6]. В частности, в статье 2 проекта указа закрепляются такие базовые понятия, как:

Регион – часть территории Российской Федерации с населением и хозяйственной инфраструктурой, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий, которая может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации.

Макрорегион – часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития. Территория макрорегиона может совпадать с территорией федерального округа.

Если рассмотреть вышеуказанные определения более детально, то можно проследить некоторую аналогию между понятиями «регион» и «субъект Российской Федерации», а также «макрорегион» и «федеральный округ».

Кроме того, не стоит забывать о том, что на практике широко используется также такая единица пространственного деления территории Российской Федерации, как «экономический район» [7, с. 13]. Основанием деления в данном случае является наличие устойчивых экономических связей между частями единого народного хозяйства государства. Не это ли подразумевает под собой новое понятие «регион»? Если да, то возникает вопрос о целесообразности разработки новых терминов для уже существующих понятий.

Более того, необходимо принимать во внимание тот факт, что на обывательском уровне сложилась практика взаимозаменяемости понятий «регион» и «субъект Российской Федера-

ции». В таком случае нормативное закрепление понятия «регион» в несколько отличном понимании от конституционно установленного определения «субъект Российской Федерации» [8] приведет к усилению асинхронности понятийного аппарата, устанавливаемого посредством различных документов стратегического планирования [9].

Проблема 3. Несоблюдение сроков утверждения документов стратегического планирования

При подготовке документов стратегического планирования в целом отсутствует системный подход как в части установления сроков разработки документов стратегического планирования, так и учета факторов, которые могут повлиять на их соблюдение.

В частности, разработка любого документа стратегического планирования напрямую зависит от своевременной подготовки и утверждения соответствующего порядка разработки. Согласно Плану подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм федерального закона № 172-ФЗ, утвержденному Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 26 сентября 2014 г. № 642п-П13, федеральным органам исполнительной власти предстояло до 1 апреля 2015 г. внести в Правительство Российской Федерации 7 порядков разработки документов стратегического планирования.

Вместе с тем по большинству порядков допущено нарушение сроков разработки, что негативным образом может отразиться на своевременности подготовки документов стратегического планирования, предлагаемых в проекте плана. Значительное количество стратегий, концепций, программ и иных документов стратегического планирования разрабатываются и предлагаются в настоящее время к рассмотрению и утверждению Правительством Российской Федерации и (или) Президентом Российской Федерации в сроки и форматах, не соответствующих требованиям федерального закона № 172-ФЗ.

В этой связи рассмотрение документов стратегического планирования до утверждения нормативных правовых актов, регламентирующих порядок их разработки, несет в себе риски изменения и корректировки данных инструментов стратегического планирования, связанных как с общими требованиями к их разработке и содержанию, так и показателями прогнозов социально-экономического развития, стратегического прогноза и бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Возможные меры, принятие которых будет способствовать нивелированию обозначенных проблем

Решение вышеуказанных проблем может быть осуществлено при условии централизации общих функций по организации и координации процесса стратегического планирования в рамках одной структуры, например соответствующей межведомственной комиссии. В настоящее время особенно очевидно отсутствие взаимосвязки документов стратегического планирования, разработка которых находится в ведении Правительства Российской Федерации и в ведении Президента Российской Федерации.

Следует отметить, что положения статьи 14 федерального закона № 172-ФЗ предусматривают создание федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИСПП), целью которой является информационное обеспечение деятельности в сфере стратегического планирования: от разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования до мониторинга и контроля их реализации.

Однако в настоящее время данная информационная система находится в стадии разработки, что значительно затрудняет процесс координации деятельности различных участников стратегического планирования. Целесообразнее было бы завершить создание ФИСПП прежде чем разрабатывать проекты документов стратегического планирования, но, тем не менее, эта работа уже запущена.

Принимая во внимание необходимость обеспечения системного подхода к решению проблемных вопросов стратегического планирования, важно оперативно реализовать комплекс следующих мер:

- Обеспечение функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования, в том числе для координации разработки документов стратегического планирования.
- Ускорение подготовки и утверждения порядков разработки документов стратегического планирования, а также планов подготовки документов стратегического планирования.
- Введение моратория на утверждение документов стратегического планирования на всех уровнях власти до момента утверждения порядков их разработки.
- Проработка вопроса о целесообразности корректировки перечня документов стратегического планирования.
- Обеспечение работоспособности системы разработки документов стратегического планирования в случае нарушения сроков разработки отдельных документов стратегического планирования.

Таким образом, принятие федерального закона № 172-ФЗ ознаменовало собой начало нового этапа в развитии нормативного правового регулирования сферы стратегического планирования.

Несмотря на то, что данный федеральный закон заложил основы стратегического планирования в Российской Федерации, в настоящее время остается достаточное количество проблем, требующих дальнейшей проработки посредством расширения существующего правового поля, регламентирующего деятельность в области стратегического планирования.

Список литературы:

- [1] Хлевнюк О. В. Советская экономическая политика на рубеже 1940—1950-х годов и «дело Госплана», Отечественная история // РАН. — М.:Наука, 2001. — № 3.
- [2] Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 24.07.1995 №30, ст. 2871.
- [3] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.
- [4] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012, № 19, ст. 2333.
- [5] Коростелев Н.Ю., Зиновьева Н.Б., Документы стратегического планирования в контексте федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Делопроизводство, 2015, № 1.
- [6] Проект указа Президента Российской Федерации об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации (подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации, размещен в информационно-правовой системе «КонсультантПлюс» по состоянию на 24.04.2015 г.)
- [7] Региональная экономика: учебник/ под ред. В.И. Видяпина, М.В.Степанова. — М.: ИНФРА-М, 2007.
- [8] Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
- [9] Комягин Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. № 9. с.11-17.

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ДЛЯ ПРАКТИКИ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается функциональный аспект мониторинга правоприменения, обосновывается идея о необходимости включения юридического прогнозирования в его содержание, формулируется гипотеза о выполнении этим институтом прогностической функции, раскрывается ее содержание и значение изучения данной функции, а также механизма ее реализации для юридической практики

Мониторинг правоприменения является одним из современных средств повышения эффективности государственного управления и правового регулирования, обеспечения прав человека и должного качества принимаемых законов, а также их реализации. В научной литературе отмечается, что с доктринальной точки зрения его правильно именовать правовым мониторингом. Специалисты относят его к самым необходимым современным инструментам управления делами государства и развития гражданского общества [5, с.5].

Вопрос о функциях правового мониторинга, который имеет практическое значение для практики его нормативного оформления, эффективного использования, а также для организации и проведения в настоящее время не вызывает большого интереса у правоведов. В существующих научных трудах, посвященных проблематике правового мониторинга, разработке его функционального аспекта отведено крайне незначительное место. Можно назвать только несколько работ, в которых затронуты вопросы о функциях мониторинга, их системе, содержании и характеристики. Это сделано в контексте исследования других аспектов данного правового явления [6; 11, с. 111-116] или в пределах изучения отдельной функции правового мониторинга [10].

Вопрос прогностической функции правового мониторинга в юридической науке не разработан совсем. Прогностическая функция правового мониторинга и механизм ее реализации до настоящего времени не выступали самостоятельным предметом исследования. Следствием отсутствия четкого представления о содержании данной функции и механизме ее реализации явились известные трудности применения данного аналитико-оценочного инструмента в деятельности органов государственной власти, а также несоответствие ряда результатов мониторинговой деятельности общественным ожиданиям.

Тезис о том, что прогнозирование динамики объекта правового мониторинга является необходимым элементом содержания данного вида деятельности был выдвинут относительно давно [1, с. 32; 2, с. 42-45; 7, с. 40-41 и др.], хотя достаточного обоснования не получил и не был воспринят большинством специалистов. Эта идея не получила широко признания и в настоящее время. Вероятно, по этой причине в нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов указание на прогностную составляющую правового мониторинга отсутствует (исключение составляет Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» // <http://www.adilet.gov.kz>). В научных публикациях отечественных правоведов, посвященных проблематике правового мониторинга, последних 5 лет все чаще встречается указание на то, что содержанием понятия правового мониторинга (соответственно, содержанием этой деятельности) охватывается прогнозирование будущего состояния его объектов [4; 9 и др.]. В тоже время указания на прогнозирование в содержательной характеристике правового мониторинга встречаются в нормативных правовых актах, регулирующих порядок организации и проведения данного вида деятельности, а также устанавливающих статус ее результатов, отдельных стран СНГ [3]. В них

* Казакевич Ольга Михайловна, начальник отдела кадров. Арбитражный суд города Москвы.

отражены соответствующие доктринальные воззрения научного сообщества этих стран на природу и содержание данной деятельности.

Любопытным представляется тот факт, что отдельные правовые идеи, выдвинутые российскими правоведами на основе изучения отечественной нормотворческой и правоприменительной практики, формулирование которых подготовлено и обусловлено предшествующими исследованиями советских ученых, правовым знанием, сформированным на протяжении длительного времени в русле отечественных правовых традиций, не находят широкой поддержки в российском научном сообществе, остаются не востребованными государственно-правовой практикой в России, но хорошо воспринимаются и активно используются учеными других стран и находят воплощение в деятельности государственных органов, например, стран-участников СНГ. Одним из примеров является идея включения юридического прогнозирования в содержание мониторинговой деятельности в Республики Казахстан. Другим примером может служить идея мониторинга конституции, сформулированная российским ученым Н.Н. Черногором в 2008 году [38], которая активно развивается правоведами Республики Беларусь [30]. В результате российская наука упускает первенство в разработке тех или иных вопросов и формировании теоретических и методологических основ применения отдельных современных правовых инструментов государственного управления в условиях глобализации и модернизации национальных правовых систем. Сейчас трудно сказать, являются приведенные примеры лишь единичными, случайными фактами или в этом прослеживается определенная закономерность, тенденция в развитии отечественной правовой науки, ее взаимодействии с государственно-правовой практикой. Поиск ответа на этот вопрос не входит в задачи, решаемые в настоящей статье, однако, думается, что такого рода «сигналы» не должны остаться без внимания и доктринального осмысления. И дело даже не в самих идеях, их состоятельности или ущербности. В центре внимания должен оказаться вопрос о причинах их невостребованности на родине, но «прорастании» за рубежом.

Очередным шагом в обосновании необходимости включения в содержание правового мониторинга прогнозирования будущего состояния его объектов нам видится постановка и изучение вопроса о прогностической функции данного института. Подтверждение рабочей гипотезы о том, что это направление деятельности субъектов мониторинга, проводимой в рамках общей программы мониторингового исследования, будет иметь не только сугубо теоретическое значение, т.к. эти выводы способны существенно дополнить систему теоретического знания о данном правовом явлении, его природе и закономерностях функционирования. Решение этой задачи может сыграть важную практическую роль в деле оптимизации организационно-правовой и методической основ правового мониторинга.

Необходимость включения прогностической составляющей в систему правового мониторинга объясняется следующими обстоятельствами. В ходе реализации правовых норм непрерывно возникают позитивные и негативные отклонения от правовой модели. Такие отклонения отражают нарушения социальных норм, которые характеризуются массовостью, устойчивостью и распространенностью при сходных социальных условиях. Правоприменение позволяет выявить пробелы, противоречия и другие дефекты в процессе реализации правовых норм, определить действенность мер ответственности и стимулирования, а в целом – эффективность правового регулирования.

Процесс совершенствования правовой основы развития государства не завершается проведением мониторинговых исследований. В целях определения динамики форм правового регулирования и их соотношения с внеправовыми регуляторами необходимо использовать научный инструментарий юридического прогнозирования.

К выводу о необходимости включения прогнозирования в механизм правового мониторинга приводит и рассмотрение целей и задач последнего. Несмотря на существующие разночтения в определении цели(ей) правового мониторинга, провозглашаемых различными учеными, можно констатировать, что в большинстве случаев речь идет о создании эффективного механизма правового регулирования посредством обеспечения обратной связи между законодателем и обществом, субъектами нормотворческой деятельности и правоприменителем [7, с. 20-21].

Характеризуя цель правового мониторинга специалисты отмечают, что она состоит в обеспечении эффективного действия цикла правового регулирования общественных отношений от момента придания юридической силы правовой норме до выявления проблем ее практического применения и выработки путей дальнейшего совершенствования [7, с. 20-21].

Обеспечить эффективное правовое регулирование не возможно без научного предвидения будущего развития общественных отношений в той или иной сферах, прогнозирования качественных и количественных характеристик различных правовых явлений, четкого понимания последствий принятия или затягивания реализации отдельных законодательных решений.

Нельзя забывать, что результаты правового мониторинга находят свое непосредственное выражения в конкретных предложениях по изменению действующих нормативных правовых актов или по принятию новых, опосредующих вновь складывающиеся общественные отношения, оформляющих и корректирующих в интересах общества и государства их динамику, нацеленных на перспективу. Такого рода предложения должны опираться на серьезную прогнозную основу. В противном случае они могут привести к снижению эффективности правового регулирования, принятию «не работающих» законов и другим негативным для общества последствиям. Не случайно правовой мониторинг рассматривается специалистами в качестве элемента механизма правотворчества (первоначальной стадией), позволяющего субъектам правотворчества выявлять необходимость в правовом регулировании [1]. Такого рода потребность не может быть сиюминутной. При правильной постановке правотворческой деятельности, принятие нормативного правового акта, особенно закона, должно быть нацелено на удовлетворение глубинной потребности общества, отражающей основные тенденции его развития. Однако потребность в новых нормах права редко очевидна. Чаще всего она выявляется в результате мониторинговых и прогнозных исследований. Таким образом, правовой мониторинг охватывает стадии подготовки нормативного правового акта, придания ему юридической силы, правоприменения, оценки последствий его действия и прогнозирования направлений развития правового регулирования в соответствующей сфере.

Из вышеизложенного следует, что прогнозирование – это важный элемент правового мониторинга, его важнейшая функция. Очевидно, что ее осуществление невозможно без создания полноценного механизма ее реализации, который в настоящее время, как показывает практика, имеет весьма размытые очертания. Поэтому разработка данного механизма на сегодняшний день является одной из актуальных задач, стоящих как перед юридической наукой, так и перед практикой совершенствования правовой системы Российской Федерации. Решение этой задачи несколько упрощается тем, что в правовой науке уже имеется серьезный задел в части разработки теории и методологии юридического прогнозирования. Существуют и практические рекомендации прогнозирования отдельных государственно-правовых явлений [8]. Полагаем, что они легко могут быть адаптированы для проведения прогнозных исследований будущего состояния объектов правового мониторинга. Основное внимание следует сконцентрировать на том, как встроить прогнозную составляющую в механизм правового мониторинга, как интегрировать технологию юридического прогнозирования в методику проведения правового мониторинга, как обеспечить полноценное действия механизма реализации прогностической функции правового мониторинга в механизме последнего, сбалансировать осуществление всех функций правового мониторинга, а также деятельность субъектов и участников мониторинг в сфере права по всем направлениям его воздействия на процесс правового регулирования общественных отношений.

Список литературы

- [1] Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Роль мониторинга нормативных актов для систематизации российского законодательства // Юридическая техника. Ежегодник. № 2. Н.Новгород. 2008.
- [2] Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в субъекте Российской Федерации: рекомендации по совершенствованию (на примере города Москвы) // Журнал российского права. – 2009. – № 1.

-
- [3] Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» // <http://www.adilet.gov.kz>; Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов» (см.: <http://www.adilet.gov.kz>).
- [4] Иванова Л.А. Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга: Автореф.... канд. юрид. наук. – М., 2011.
- [5] Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. – 2006. – № 4-5.
- [6] Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009.
- [7] Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н.Н. Черногора. – М.: Международный юрид. ин-т, 2010. – С. 40-41.
- [8] Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. // Журнал российского права. – 2008. – № 8.
- [9] Глупова А.В. Региональный правовой мониторинг законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского Федерального округа: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Нальчик, 2011.
- [10] Фадеева А.С. Аналитическая функция правового мониторинга: Автореф. дис.. канд. юрид. наук. – М., 2011.
- [11] Черногор Н.Н. Деятельность парламента в сфере правового мониторинга. В кн.: Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2009.

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

***Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы влияния процессов модернизации системы государственного управления в современной России на состояние законности, выявлены современные тенденции в динамике этого государственно-правового явления, а также каналы и основные направления этого влияния, предложены новые методологические подходы к изучению законности и проблем ее укрепления, определены направления и приоритеты государственной политики в сфере обеспечения законности в современной России*

Процессы правовой модернизации, происходящие в современной России, затронули важные сферы общественной жизни: политическую систему, государственное строительство, экономические, социальные отношения и пр. Обновление законодательства, правоохранительной системы и других государственных институтов обостряют проблему обеспечения законности в процессе перехода от старого состояния упомянутых элементов правовой системы к новому. Несмотря на то, что в последние десятилетия прослеживается рост влияния правоохранительной компоненты в государственном механизме страны, в России фиксируются высокие показатели преступности, коррупции, эксперты констатируют криминализацию целых отраслей народного хозяйства, особенно сырьевых, снижение уровня правовой защищенности граждан. Все это актуализирует задачу укрепления режима законности и повышения эффективности государственной и общественной деятельности по ее обеспечению.

Попытки (хотя и не всегда удачные) решения этой задачи отчетливо прослеживаются в мерах, предпринимаемых государством, направленных на модернизацию законодательства, правоохранительной системы, правоприменительной практики и др. Очевидно, что она может быть решена только на основе научных знаний о закономерностях функционирования законности, механизма ее обеспечения, действия различных факторов и др. В тоже время существующие научные разработки в этой области либо не работают на практике, т.к. были подготовлены и ориентированы на другие социально-экономические, политические и правовые реалии, либо не принимаются во внимание при реализации правовой политики государства в этой сфере.

Одной из причин обострения проблемы обеспечения законности является непонимание закономерностей, каналов и направлений влияния процессов модернизации на соответствующий режим. Выявление и познание этих закономерностей является актуальной задачей правовой науки, решение которой имеет большое практическое значение.

Современные тенденции развития государства и правовых систем обуславливают необходимость изменения содержания методологических подходов в исследовании законности и решении практических задач ее укрепления. Наибольшую теоретическую и прикладную значимость в условиях политико-правовых трансформаций общества приобретают интегративный и «средовой» подходы. Последний объединяет основные положения системного, факторного и конструктивного подходов, применяемых правоведами в исследованиях проблем обеспечения законности и правопорядка. В его основу положено понятие «правовая среда» [3, с. 4-5], отражающее явление, формирующее и аккумулирующее многообразные факторы, оказывающие

* Михайлова Маргарита Николаевна, секретарь судебного заседания, Арбитражный суд города Москвы.

прямое и косвенное воздействие на законность, ее состояние, обуславливая приоритеты выбора вариантов правового поведения субъектов.

Особенности российской правовой модернизации заключаются в ее политико-правовой природе, востребованности, основанности на рационально-телеологической парадигме, идеях правового государства и рецепции зарубежного права, а также социально-экономических и социально-психологических условиях осуществления [1, с. 21; 2, с. 46; 4; 5].

Основными каналами влияния процессов правовой модернизации на состояние законности являются: правовая политика, правовая идеология, правоохранительная система и правовое сознание (общественное, групповое и индивидуальное). Они тесно взаимосвязаны и взаимодействуют друг друга, выступая одновременно объектами модернизации. Знание этой закономерности может и должно быть положено в основу разработки государственной стратегии и решения тактических задач по укреплению законности в современной России.

Правовая модернизация затрагивает самые разные стороны и сферы общественной жизни, оказывает непосредственное как позитивное, так и негативное воздействие на состояние законности и государственную деятельность по ее обеспечению. В процессе указанных преобразований содержание законности, как явления, остается неизменным. Меняются его объем, отдельные стороны законности, а также приоритеты государственной деятельности в части ее обеспечения. Вследствие этих трансформаций происходит изменение роли законности в обществе. Меняется и степень влияния различных факторов на состояние законности.

Основными направлениями и объектами такого воздействия являются: нормативная и субъектная стороны законности; нормативный, организационно-институциональный и функциональный компоненты механизма обеспечения законности; социально-психологические условия функционирования режима законности в стране.

Практическое решение задачи преодоления деструктивных явлений, сопровождающих процесс обновления нормативной стороны законности, возможно посредством системной законодательной регламентации правотворческого процесса, упорядочения видов и форм издаваемых нормативных правовых актов, установления их четкого соотношения между собой, толкования и систематизации законодательства, унификации правил законодательной техники. Одним из возможных и, как представляется, наиболее оптимальных способов решения этой задачи является урегулирование перечисленных вопросов федеральным законом «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

В процессе модернизации происходит изменение субъектной стороны законности. Анализ происходящих модернизационных процессов выявил тенденцию к расширению ниши для деятельности общественных элементов механизма обеспечения законности, призванных органично дополнить систему органов государственной власти, в нем задействованных. Кроме этого прослеживается линия на выделение и развитие системы и структуры государственных органов контроля. Эта линия развивается и усиливается.

Существенным изменениям подвергается правоохранительная система, выступающая объектом модернизации. Характеризуя данное направление влияния модернизации, можно отметить, что проводимые трансформации этой системы не всегда оказывают положительное влияние на состояние законности.

Процессы модернизации воздействуют на нравственно-психологическую атмосферу общества, уровень правосознания и правовой культуры различных социальных групп, динамику преобладания различных типов и форм поведения граждан, значимых с правовой точки зрения. Эти стороны общественной жизни занимают важное место в системе факторов, влияющих на состояние законности. Изучение психологических аспектов влияния модернизации на законность и ее состояние позволили сделать вывод, что на фоне тенденции нарастания правового нигилизма в обществе, девальвации закона в массовом сознании, умаления роли и значения права, неверия в правовую систему и юридические гарантии, предпочтение внесудебных способов разрешения конфликтов, отмечаемой социалистами, можно осторожно констатировать изменение социально-психологической обстановки и ее влияния на состояние законности. Намечились и

позитивные тенденции к росту правосознания, правовой образованности и правовой культуры граждан. Несмотря на то, что проблемы преступности и неудовлетворенности людей состоянием законности остаются одними из самых острых для российского общества, появились основания говорить о позитивной динамике действия социально-психологических факторов и предпосылок правомерного поведения граждан в современном российском обществе. Есть основания прогнозировать дальнейшее укрепление этой тенденции и ее проявление в правовом поведении большинства граждан. Вектор последующего ее развития в отношении людей к праву и законности во многом будет зависеть от складывающейся социально-экономической и политической ситуации в стране, а также от эффективности деятельности государственных и общественных институтов по правовому просвещению, формированию морально-нравственных ценностей и уважения к закону.

В динамике состояния законности современной России прослеживаются следующие тенденции: активная криминализация большинства сфер жизни общества, сохранение высокого уровня преступности и правонарушаемости; значительное повышение уровня латентной преступности; стагнация низкого уровня реализации принципа неотвратимости юридической ответственности; незначительные изменения в структуре преступности: снижение уровня преступлений, выраженных в умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, разбойных нападений и грабежей, преступлений экономической направленности и увеличение объема преступлений коррупционного, экстремистского и террористического характера;

Проведенный анализ состояния законности, тенденций динамики ее негативной части (определяемой количеством и качеством фактически совершенных и зарегистрированных правонарушений), а также вектора и характера влияния процессов модернизации российского общества на режим законности, позволяют наметить основные направления государственной деятельности по укреплению законности в стране. Определяя эти направления и формулируя предложения для нормотворческой и правоприменительной практики, мы рискуем уйти в частности, в отдельные сферы общественной жизни, сферы действия различных отраслей права. Реализация комплекса таких предложений неизбежно приведет к диспропорции в государственной и общественной деятельности в осуществлении правовой политики, нацеленной на укрепление законности. Чтобы избежать этой ошибки необходимо выйти на более высокий уровень обобщения, на уровень общих закономерностей. В этом случае сформулированные предложения будут иметь общий вид, однако будут носить концептуальный характер, определяющий стратегию правовой политики в деле укрепления законности. Разработка таких предложений должна базироваться на знании об общих закономерностях функционирования и динамики законности как государственно-правового явления, а также о механизме ее обеспечения.

Важнейшим направлением государственной деятельности в этой сфере является формирование и развитие правовой среды, детерминирующей законность и правопорядок в обществе. Именно эта среда, формирует и аккумулирует многообразные факторы, оказывающие прямое и косвенное воздействие на законность и ее состояние, обуславливая приоритеты выбора вариантов правового поведения ее субъектов.

Усилия государства и институтов гражданского общества следует направить на обеспечение прогрессивной динамики и приведения в соответствие с требованиями времени и современными вызовами условий, в которых функционирует право, минимизирующих социальные противоречия в правовой сфере, способствующих правовой активности личности (индивидов), институтов гражданского общества, обуславливающих выбор и использование правовых форм и способов деятельности органов публичной власти, преодоление противостояния власти и общества.

Основными приоритетами развития правовой среды должны стать: создание правовых (в том числе, конституционно-правовых) условий для формирования и утверждения правовой идеологии; повышение правовой культуры граждан, социальных групп и общества в целом; модернизации правоохранительной системы; сохранение и развитие кадрового потенциала, реализующего себя в сфере обеспечения законности; модернизация юридического образования и

правового воспитания населения. Каждый из заявленных приоритетов может быть развернут в государственную программу модернизации отдельных сегментов правовой среды и послужить предметом самостоятельного исследования.

Список литературы:

- [1] Беляков А.А. Модернизация российской судебной системы: теоретико-правовое исследование: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2011.
- [2] Дискин И.Е. Прорыв. Как нам модернизировать Россию. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008.
- [3] Жильцов Н.А., Чердаков О.И., Черногор Н.Н., Минин А.Я., Коваль А.В. Концепция инновационного развития правовой среды. – М.: Международный юридический институт, 2013.
- [4] Зорькин В.Д. Освободительные реформы и правовая модернизация России. Доклад на научно-практической конференции «Великие реформы и модернизация России» (Санкт-Петербург, 3 марта 2011 г.) // Юридическая газета. 03.03.2011. // Электронная версия. Режим доступа: <http://www.yur-gazeta.ru/article.php?n=85>.
- [5] Княгинин В.Н. Рецепция зарубежного права как способ модернизации российской правовой системы // Русский архипелаг. – М. 2002.