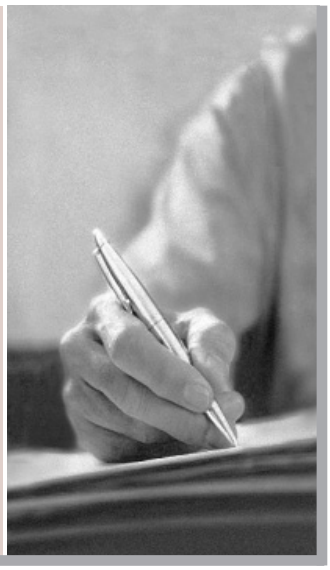
С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами РАГС.

Рекомендации авторам размещены на сайте РАГС: www.rags.ru

Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@ur.rags.ru



О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Роман НАГОРНЫХ

– начальник юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

Обеспечение надлежащего функционирования государственного аппарата управления является одной из наиболее актуальных задач законотворческой деятельности [1] и должно основываться на четкой правовой регламентации всех аспектов прохождения гражданами России государственной службы в правоохранительных органах. При этом рассмотрение правовых средств регулирования института государственной службы в правоохранительной сфере невозможно без выработки мер по совершенствованию административного законодательства.

Реалии последних лет потребовали иной трактовки самого понятия «государственная служба». Смена ценностных ориентиров в обществе вызвала небывалый интерес в научных кругах к исследованию проблемы правового положения государственного служащего как субъекта правоотношений, действующего от имени и по поручению государства, носителя принадлежащих государству прав и обязанностей, что послужило поводом к пересмотру всей законодательной системы в рассматриваемой сфере. Очевидно, что деятельность государственных служащих по обеспечению интересов личности, общества и государства должна основываться на четкой системе законодательного регулирования, включая меры правовой регламентации всех аспектов государственной службы. Выполнение этих условий служит основным показателем эффективности государства и его органов на всех уровнях и во всех отраслях управления.

Резкое расширение спектра угроз криминального характера потребовало осознания сущности взаимоотношений отдельной личности и государства с новых позиций. Последнее, обладая обширным арсеналом правовых, организационных и экономических средств, должно обеспечить состояние стабильного существования индивида, организовать противодействие посягательствам на его неотъемлемые права и свободы [2, с.208-210]. При этом государство, в первую очередь в лице его правоохранительных органов и их должностных лиц, несет всю полноту ответственности за надлежащее выполнение задач по обеспечению всесторонней защиты прав и свобод личности от противоправных посягательств.

Существенное ограничение административных рычагов воздействия в государственном управлении привело к изменениям в структуре методов функционирования правоохранительных органов и их должностных лиц [3, с.13-14; 4, с.5]. Претерпели серьезные изменения и подходы к использованию традиционных административных методов государственного управления [5, с.4]. Провозглашение Конституцией РФ правовой государственности в России привело к серьезному ограничению административного принуждения, которое в прежние периоды применялось подчас необдуманно, в угоду мнимым коллективным интересам. В этой связи совершенно по-новому формулируются требования к кадровому составу правоохранительных органов, связанные как с повышением профессионализма и компетентности, так и формированием принципиально новой идеологии обучения и воспитания служащих правоохранительных органов в русле четкого и неукоснительного соблюдения прав, свобод и интересов личности.

Среди различных проблем реформирования государственного управления остро обозначилось несовершенство законодательства в сфере государственной службы и ее отдельных разновидностей. Формирование нового нормативного массива, в котором должны быть определены приоритетные задачи исполнительной власти, идет противоречиво и достаточно медленно. Например, по мнению А.Ф. Ноздрачева, «оно сдерживается явной недооценкой управления на всех уровнях и чрезмерным акцентом на рыночную саморегуляцию, кризисными явлениями в экономической и других сферах» [6, с.4]. В Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»

в числе наиболее важных проблем государственной службы названы недостаточное качество оказания гражданам и организациям государственных услуг, использование устаревших кадровых технологий, отсутствие целенаправленной работы по привлечению молодых перспективных кадров, недостаточность использования современных методов планирования и регламентации труда государственных служащих и ряд других [7].

При этом в Программе прямо указывается, что названные проблемы в значительной степени связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о государственной службе. В должной мере не обеспечивается взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления. Это, безусловно, препятствует реализации единого государственного подхода к правовому регулированию и организации государственной службы, ее открытости перед обществом.

Несовершенство законодательства, потребность создания эффективного механизма общественного контроля за его соблюдением являются основными проблемами, разрешение которых позволит модернизировать действующую систему государственной службы в правоохранительных органах России.

Определенным позитивным шагом к созданию стройной системы административно-правового регулирования отношений, связанных с обеспечением государственной службы, явилось принятие Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [8]. Однако до настоящего времени отраслевой институт правоохранительной службы еще не сформирован. Сохраняются противоречия между правовыми актами различных правоохранительных органов, Российской Федерации и ее субъектов. В этой связи дальнейшее развитие законодательства в сфере правоохранительной службы требует, на наш взгляд, расширения системы административных актов, приведения ранее принятых в соответствии с Конституцией РФ, действующими федеральными конституционными законами и международно-правовыми актами. Кроме того, в целях обеспечения всего комплекса государственно-служебных правоотношений, существующих сегодня в правоохранительной системе, нуждается в совершенствовании и законодательство о государственной гражданской службе и, что самое главное, – законодательство о военной службе, которое должно предусматривать специальные нормы, регулирующие и определяющие специфику прохождения данных видов государственной службы в правоохранительных органах.

Кардинальные изменения в законодательстве сопровождаются реформированием правоохранительной системы государства. Являясь составной частью органов государственной власти, она выступает важнейшим гарантом обеспечения прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Пересмотр функциональной направленности правоохранительных органов, переориентация их правоприменительной деятельности на создание необходимых условий и предпосылок для удовлетворения прав и интересов отдельной личности отразились на изменении их структуры, численности, формах и методах работы с сотрудниками [9, с.433].

Указанные факторы, обусловливающие необходимость кардинального обновления института государственной службы в правоохранительных органах, свидетельствуют о наличии ярко выраженной общегосударственной потребности скорейшего формирования административно-правового института государственной правоохранительной службы. В этой связи представляется возможным вести речь о формировании новой государственной концепции правоохранительной службы, в которой нашли бы отражение вопросы деятельности органов государственной власти по обеспечению безопасности личности, общества и государства от противоправных посягательств, их ответственности за невыполнение установленных Конституцией РФ требований по неукоснительному соблюдению и обеспечению прав и интересов личности.

Одним из важных направлений развития института государственной службы в правоохранительных органах должно стать формирование законодательного массива, всесторонне обеспечивающего права и обязанности государственных служащих правоохранительных органов, установление четких юридических процедур и средств их обеспечения в системе государственного управления.

При разработке законодательства о правоохранительной службе следует исходить из того, что правоохранительная служба, наряду с военной, является видом федеральной государственной службы. В связи с этим ее правовое регулирование и организация должны находиться в ведении Российской Федерации. Перечень государственных органов, в которых может быть предусмотрена правоохранительная служба, целесообразно определить непосредственно в законе. Состав правоохранительной службы, на наш взгляд, достаточно прописан для таких государственных органов, как МВД России, ФТС России, ФСКН России, ФСИН России, ФССП России, ГПС МЧС России. Они осуществляют функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем в законодательстве должен быть определен перечень органов, которые в соответствии со своим правовым положением в той или иной степени осуществляют правоохранительные функции (наделены полномочиями по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, а также полномочиями по применению и использованию различных мер правового принуждения), в которых, однако, не предусмотрена государственная правоохранительная служба.

В настоящее время к органам, государственная служба в которых не отвечает в полной мере требованиям, предусмотренным законодательством [8], следует отнести Прокуратуру России, ФСБ России, СВР России, ФСО России и др. На наш взгляд, статус государственной службы этих федеральных органов должен быть приведен к современным требованиям законодательства с учетом специфики их деятельности. В этой связи возможно вести речь о создании четвертого вида федеральной государственной службы – государственной специальной службы, или службы в органах государственной безопасности. Учитывая изложенное, следует признать, что понятие «правоохранительный орган» ассоциируется, прежде всего, с наименованием федерального правоохранительного органа и его руководителем, который наделен соответствующими полномочиями. Именно поэтому в законе под термином «правоохранительный орган» должен подразумеваться государственный правоохранительный орган.

В целом, говоря о перспективах развития административно-правового института правоохранительной службы, необходимо признать, что в ближайшие годы должна быть проведена активная законодательная работа по созданию действенного правового механизма государственной службы и ее отраслевых разновидностей и, в первую очередь, службы в правоохранительных органах. Приоритетной задачей развития законодательства в рассматриваемой сфере является скорейшее принятие федерального закона РФ «О правоохранительной службе в Российской Федерации», а также последующее приведение в соответствие с ним действующего законодательного массива, определяющего правовой статус сотрудников отдельных правоохранительных органов.

Литература

1. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2008. № 230.
2. *Дихтиевский П.В.* Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
3. *Соловьев А.И.* Конституционно-правовое регулирование режима чрезвычайного положения в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

4. *Сыдорук И.И.* Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации (теоретическое административно-правовое исследование). Автореф. дис .... докт. юрид. наук. М., 2002.
5. *Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И.* О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4. С.11-18.
6. *Ноздрачев А.Ф.* и др. О развитии административного законодательства // Государство и право. 1996. № 7. С.3-18.
7. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
8. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
9. *Прудников А.С.* Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел (теоретико-правовое исследование). Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999.

ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УЗБЕКИСТАНЕ

Юлдаш ЖУМАЕВ

– начальник отдела переподготовки, повышения квалификации и организации дистанционного образования Министерства высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан, кандидат юридических наук

Реформы в области государственного управления Республики Узбекистан – это глубокие изменения, имеющие своей целью придать национальной государственности современные формы, обеспечить более полное раскрытие внутренних резервов, реализовать исторически присущую узбекскому обществу способность к самосовершенствованию [1].

Формирование правовой государственности – сложный и длительный процесс, сопряженный с преодолением многих проблем. Стратегическая значимость поиска новых подходов к управлению процессами государственного строительства обозначена в книге Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова «Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса».

Глава государства подчеркивает: «Перед нашим народом после обретения независимости со всей остротой встали проблемы, без решения которых невозможно создание новой государственности, основанной на принципах демократии и разделения властей, строительства демократического правового государства и гражданского общества» [1]. Выступая на первом совместном заседании Законодательной палаты и Сената нового двухпалатного Парламента Республики Узбекистан, И. Каримов особо выделил задачу в сфере государственного строительства и управления – усилить роль и влияние законодательной власти – парламента страны, добиться более сбалансированного и устойчивого равновесия между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Речь конкретно идет о передаче части полномочий президента верхней палате парламента – Сенату и правительству, формировании профессиональной, работающей на постоянной основе нижней законодательной палаты, расширении ее полномочий и прав; об усилении роли и вместе с тем ответственности премьер-министра и в целом правительства страны; об осуществлении конкретных законодательных мер по укреплению самостоятельности и независимости судебной власти.

В Узбекистане этот процесс рассматривается как условие поэтапного движения в сторону демократии. В интервью сингапурской газете Todey Президент Республики И. Каримов предостерег от поспешности действий внутри страны и разочарований сроками демократизации вне ее: «Строительство демократического государства и гражданского общества – это долгий непрерывный, сопряженный с огромными проблемами и трудностями процесс, успех которого в первую очередь зависит от динамичности изменения ментальности населения, от того, насколько прочно усваиваются демократические и либеральные ценности в сознании людей. Человек на собственном жизненном опыте должен убедиться в необходимости и пользе осуществляемых реформ. Поэтому при разработке стратегии развития страны мы пошли по эволюционному пути, отвечающему прежде всего интересам нашего народа. Сегодня модернизация и либерализация общества все больше расширяют свои масштабы, углубляются процессы обновления государственного управления и реформирования в судебно-правовой сфере, либерализации средств массовой информации, обеспечения прав человека, формирования гражданских институтов, представляющих интересы различных социальных слоев населения страны».

Особые задачи возлагаются на юридическую науку, где вопросы теории формирования конституционной системы государственной власти, совершенствования структурно-функциональной системы государственного управления имеют приоритетное значение. В Узбекистане сущность и структура государственной власти юридически закрепляются в Конституции и конституционных законах. Она опирается на законодательство, государственный аппарат, материальные ресурсы, денежные средства, механизмы убеждения и принуждения, и при этом должна быть носительницей определенной идеи, иметь нравственное оправдание, обладать легитимностью, то есть общественным признанием.

Согласно ст. 11 Конституции [2] система государственной власти Республики Узбекистан основывается на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Законодатель не устанавливает понятие органа исполнительной власти, ограничиваясь лишь указанием на существование единой системы государственных органов исполнительной власти. Организация самостоятельной и вместе с тем управляемой системы исполнительной власти на местах становится одним из важных направлений формирования эффективной государственной властной вертикали. Значение этого направления обусловлено также необходимостью модернизации всей системы государственного управления на региональном уровне, созданием институциональных условий для осуществления единой государственной политики, отвечающей новым политическим, социально-экономическим и культурным реалиям и одновременно чутко реагирующей на нужды и запросы жителей. Таким образом, вышеперечисленные процессы требуют обширного, системного исследования, позволяющего глубже понять перспективы развития системы органов исполнительной власти, осмыслить происходящие в нем изменения в контексте проводимых реформ.

В настоящее время в Узбекистане существует и функционирует довольно сложная система исполнительной власти. Прежде всего, она является подсистемой государственной власти, ее ветвью в структуре разделения власти как единого целого организационно-правового механизма госу-