жебной дисциплины в территориальных управлениях и указала, что регулярно проводимые проверки будут вестись и дальше, в том числе и потому, что репутация Службы в вопросах взаимодействия с гражданами и бизнесом оставляет желать лучшего: «Нам нужно в 2010 году сделать всё, чтобы мы не ассоциировались с разного рода формальными и неформальными большими платежами, с разного рода посредниками...»

В целом Э.С. Набиуллина выразила убеждение, что 2010 год станет годом повышения качества предоставления государственных услуг, пообещав со стороны министерства любую помощь для налаживания нормальной работы, особенно в тех вопросах, которые касаются необходимых изменений в правовой базе Службы.

Подготовил **Валерий ПЕРЕВАЛОВ**

Ризван КУРБАНОВ

Проблемы совершенствования правового регулирования государственной гражданской службы

Одним из направлений совершенствования контроля и надзора за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе является решение комплекса задач, связанных с нормативным правовым оформлением, совершенствованием механизмов функционирования государственной гражданской службы.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» не является исчерпывающим законодательным актом и предусматривает принятие иных правовых документов. Например, планируется издание федеральных законов о видах государственной службы (п. 2 ст. 3), об учреждении должностей государственной службы (п. 1 ст. 8), о порядке поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условиях формирования конкурсных комиссий, правилах опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также другом порядке поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы (п. 2 ст. 11). В целом Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит более 80 отсылок по вопросам, которые должны регулироваться нормативными правовыми актами федерального уровня, и более 20 отсылок к указам Президента Российской Федерации.

Отметим значимость проблемы неверного выбора формы акта, регулирующего те или иные вопросы государственной гражданской службы. Это может быть вызвано объективными процессами, например снижением уровня законодательного регулирования и зачастую неоправданным повышением уровня подзаконного регулирования. Упрощенная процедура принятия подзаконных актов может повлечь за собой рост интенсивности регулирования государственно-служебных отношений, что может привести к подрыву стабильности законодательства в базовых сферах государственной гражданской службы.

В настоящее время большая часть вопросов урегулирована не на уровне закона, а на уровне подзаконных нормативных актов. От формы правового акта зависят его юридические характеристики – юридическая сила, приоритет в процессе применения. Ведь отдельные положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» могли бы быть нормами прямого действия. Например, такие вопросы, как правовое положение федерального органа по управлению государственной гражданской службой, статус органов по контролю и надзору за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе, полномочия и порядок деятельности кадровых служб, а также отдельные моменты прохождения государственной службы.

Усиление регулирования принципиальных служебных отношений подзаконными нормативными правовыми актами может привести к затруднениям при определении формы объекта и субъекта его издания, а также к искажению смысла и содержания норм базового Федерального закона.

Прежде всего следует правильно применять легальные средства и способы поддержания установленных соотношений между Конституцией РФ, законами и подзаконными актами. Как верно отмечает Ю.А. Тихомиров, необходимо обеспечение функционально-правовой зависимости, когда решение взаимосвязанных задач объективно влечет за собой цепь правовых актов (действие закона всегда порождает юридические связи и отношения, опосредуемые в указах, постановлениях, приказах, локальных актах, корпоративных нормах, в актах народного опроса и голосования) [1].

Неверный выбор формы акта, структуры и способов формулирования норм снижает его потенциал и ведет к юридическим противоречиям, что существенно затрудняет осуществление государственного контроля и надзора. Столь же вредны нарушения последовательности принятия базовых, родовых и видовых актов.

Не менее важной проблемой, существенно осложняющей совершенствование законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации, является нарушение сроков принятия нормативных правовых актов. В качестве примера можно привести издание Указа Президента РФ о денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих, от которого зависело вступление в силу Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г.

Ризван КУРБАНОВ – докторант РАГС

№ 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». Из-за затягивания сроков долгое время государственные гражданские служащие не могли реализовать свои права на карьерный рост, на более высокое денежное содержание. Кроме того, были нарушены сроки издания методических рекомендаций по разработке должностных регламентов для государственных гражданских служащих во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О примерной форме служебного контракта». В связи с тем что данный нормативный акт был принят с существенным опозданием, федеральные органы власти фактически трансформировали должностные инструкции в должностные регламенты.

Из-за несвоевременного издания этих нормативно-правовых актов во многих федеральных органах государственной власти в 2005-2006 гг. было приостановлено заключение служебных контрактов с лицами, поступающими на государственную службу, проведение квалификационных экзаменов для присвоения классных чинов, утверждение должностных регламентов. Все это – нарушение прав и законных интересов государственных гражданских служащих со стороны государства.

Сложность правового регулирования государственной гражданской службы заключается в том, что законодательство не способно урегулировать все возможные жизненные ситуации, с которыми на практике сталкивается государственный служащий в процессе реализации властных полномочий и возложенных на него функций управления. В связи с этим зачастую действующее законодательство оставляет возможность выбора оптимального решения на усмотрение руководителя государственного служащего. В этом случае речь идет об использовании правовых возможностей «административного усмотрения» как известной степени свободы субъекта правоприменения в разрешении индивидуального конкретного управленческого действия [2]. Обычно административное усмотрение рассматривается как предоставление органам исполнительной власти свободы действий в границах, определенных законом. Однако, на наш взгляд, данная проблема имеет более широкие границы. В юридической литературе много раз высказывались суждения о том, что правовое государство и деятельность государственной власти в режиме усмотрения несовместимы [3].

Например, в деятельности органов государственной власти Германии выделяются два вида административного усмотрения: а) деятельность, которая «связана законом», т.е. законодательно предусмотрены альтернативные варианты решений; б) деятельность, которая не урегулирована законодательно и осуществляется в порядке свободного усмотрения. Следовательно, в российском законодательстве целесообразно закреплять принципы, основные критерии, базовые понятия, позволяющие очертить рамки должного поведения государственного служащего.

В настоящее время примером административного усмотрения являются многие положения о прохождении государственной гражданской службы. Так, вопросы кадровых назначений, реализация права на должностной рост в соответствии с профессиональными способностями и деловыми качествами, оценки компетентности и соответствия занимаемой должности, а также многие другие находятся в пределах усмотрения руководителя государственного органа.

В целях повышения открытости и прозрачности контроля за деятельностью гражданских служащих следует законодательно закрепить механизмы гласного конкурсного отбора на должности государственной службы с предварительным обсуждением кандидатур с участием представителей органа государственного управления, наделенного функциями по контролю. Законодательные нормы об участии общественности при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей должны быть обеспечены должным контролем со стороны государства и уполномоченных им лиц.

Важное место в правовом развитии законодательства о гражданской службе занимают вопросы совершенствования системы контроля и надзора. Отметим, что усиление всякого рода нормирования деятельности, ужесточение требований, разработка исчерпывающих служебных инструкций и указаний эффективны в том случае, если обеспечиваются средствами правовой защиты. В этой связи представляется важным усовершенствовать механизмы и меры ответственности государственных служащих, как административной, так и дисциплинарной. Прежде всего, представляется необходимым повысить дисциплинарную ответственность государственных служащих. Взыскания, установленные в ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы, – практически совпадают с дисциплинарными взысканиями, предусмотренными Трудовым кодексом РФ. Особенностью государственных служащих является наличие такой дисциплинарной ответственности, как «предупреждение о неполном служебном соответствии».

В настоящее время фактически не разработаны специальные юрисдикционные процедуры, направленные на применение мер дисциплинарной ответственности за правонарушения на государственной гражданской службе. В большинстве случаев в результате проведения контроля и надзора при выявлении правонарушений следует административная, уголовная или гражданско-правовая ответственность, в то время как на государственной гражданской службе, как правило, применяются меры дисциплинарной. Если административную, уголовную и гражданскую ответственность гражданских служащих регламентируют специальные процессуальные нормы, то в отношении дисциплинарных взысканий необходимо более детально разработать соответствующий механизм.

В связи с этим полагаем необходимым нормативно установить порядок организации работы по применению мер дисциплинарной ответственности за правонарушения на государственной гражданской службе; права, обязанности и ответственность должностных лиц, уполномоченных налагать и снимать такие взыскания; сроки их наложения.

Для эффективного применения правовых норм следует установить полноценный контроль за их исполнением, а в случае выявленных нарушений – возможность привлечения виновных к ответственности. Необходимо также усовершенствовать механизмы и меры ответственности государственных служащих как административной, так и дисциплинарной направленности. Представляется важным повысить дисциплинарную ответственность государственных служащих, считать,

что такое взыскание должно соответствовать тяжести совершенного нарушения служебной дисциплины и степени вины сотрудника. В связи с этим необходимо определить, какие правонарушения являются грубыми, а какие нет; в целом, ввести понятие «систематического нарушения», закрепив в служебном распорядке органа государственной власти установление, что право выбора вида дисциплинарного взыскания принадлежит прямому руководителю в пределах предоставленных ему полномочий. А в случае грубых правонарушений – предоставить руководителю право наложения дисциплинарных взысканий для иных должностных лиц. Если государственный гражданский служащий совершил негрубое нарушение служебной дисциплины, следует предоставить руководителю право не привлекать его к дисциплинарной ответственности, а ограничиться предупреждением о недопустимости в дальнейшем совершения подобных нарушений. Не менее важным представляется определение в законодательстве сроков наложения и истечения дисциплинарного взыскания. Особое значение имеет установление процедуры обжалования государственным гражданским служащим мер дисциплинарной ответственности. Важно предоставить возможность обжалования не только в суде, но и в вышестоящей инстанции.

Целесообразным видится закрепление в законодательстве о государственной гражданской службе правовых последствий применения мер дисциплинарной ответственности и их влияния на дальнейший карьерный рост. Следует особо отметить, что оставление вопроса о наложении дисциплинарного наказания на государственного служащего на усмотрение руководителя зачастую приводит к произволу. Анализ правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих свидетельствует о том, что вопрос о наложении дисциплинарной ответственности оставлен на усмотрение руководителя, как и многие другие вопросы прохождения государственной гражданской службы. Руководитель может, но не обязан, применять меры дисциплинарного взыскания, он не несет ответственности в случае бездействия. Для предотвращения таких негативных тенденций необходимо разработать способы контроля за принятием подобных решений и, возможно, возложить на кадровые службы полномочия по выяснению обстоятельств дела и принятию решений о привлечении к ответственности.

Кроме того, представляется возможным создать независимый институт, к компетенции которого следует отнести контроль за соблюдением принципов законности и справедливости. Им мог бы быть федеральный орган исполнительной власти, наделенный функциями по контролю и надзору за соблюдением законодательства о государственной службе.

Таким образом, существующее состояние нормативно-правового регулирования государственной гражданской службы, наличие в нем неразвитых компонентов, противоречий и пробелов существенно затрудняют реализацию контроля и надзора за соблюдением законодательства в этой сфере.

Литература

1. *Тихомиров Ю.А.* Действие закона. М., 1992; Он же. Юридическая коллизия. М.,1994.
2. *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение. М., 2003. С.73.
3. *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента РФ. М., 2000.

Право и культура в современной России

Подведение правовых основ под формирование государственной политики в области культуры – одна из актуальных задач федерального законодательства.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года от 12 мая 2009 г. № 537 определено, что «главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры являются засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры» [1]. Стратегически значимыми становятся задачи совершенствования деятельности учреждений культуры, улучшения их материально-технической базы.

Попытки такого совершенствования предпринимались еще в советское время. Их главными объектами в середине 80-х годов стали театральные учреждения, что было связано с кризисными явлениями в художественно-творческой жизни театров, неудовлетворительным состоянием их финансового и материально-технического обеспечения, нерациональной организацией оплаты труда сотрудников.

Министерство культуры СССР издало приказ от 6 августа 1986 г. № 330 «О комплексном эксперименте по совершенствованию управления и повышению эффективности деятельности театров» [2].

Важнейшими целями эксперимента провозглашались повышение социальной эффективности театрального искусства, развитие инициативы театрального коллектива, повышение его ответственности за достижение высоких творческих результатов и расширение зрительской аудитории при рациональном использовании материальных и финансовых ресурсов.

Согласно приказу театральным учреждениям предоставлялись права по утверждению состава художественного совета, планированию репертуара и финансированию театральной деятельности. Участниками эксперимента стали 82 театра из 9 союзных республик: 58 драматических театров, 17 музыкальных, 6 театров юного зрителя и 1 кукольный. Это составляло приблизительно 13,5% от общей численности всех советских театральных учреждений. По итогам 1986 года всех участников эксперимента характеризовали высокая посещаемость спектаклей и большое число спектаклей, поставленных в течение данного года.

В рамках эксперимента творческой стороны деятельности коснулись такие меры, как отмена предварительной цензуры пьес, жестких сроков для подготовки новых постановок, а также официального акта сдачи спектакля. Художественный совет театра мог самостоятельно формировать свой репертуар. Важное нововведение состояло и в том, что актерский коллектив получил возможность выбирать состав художественного совета.

Существенным изменениям подвер-