тов, научно-технического задела, положительного опыта выполнения аналогичных контрактов;
- предоставить заказчикам право документально устанавливать принадлежность участника размещения заказа к субъектам малого инновационного предпринимательства;
- снизить для субъектов малого инновационного предпринимательства размер обеспечения конкурсной и аукционной заявок и размер предварительного обеспечения контрактов.

Пояса малого и среднего инновационного предпринимательства должны, на наш взгляд, появляться вокруг университетов. При них же надо создавать «посевные» фонды [7], предназначенные для поддержки проектов на ранних стадиях первичного внедрения разработок и в отдельных случаях финансирования НИОКР, необходимых для запуска высокотехнологичной продукции в производство.

Важно также подчеркнуть, что очень часто цена входа инновационного продукта на рынок сравнима или даже превышает затраты на создание самого инновационного продукта и его производство. Для решения этой проблемы в качестве заказчика во всех странах старается выступать государство.

Многие проблемы организации и управления системой государственного заказа разработаны и эффективно применяются в практике международных организаций и деятельности ведущих экономически развитых государств мира. Хорошо зарекомендовавшие себя зарубежные модели управления системой государственного заказа являются предметом анализа для оценки возможности их применения в России. Использование научных знаний и технологий в развитых странах является базой для экономического роста. При этом области исследований и разработок (ИР) предоставляется значительная по масштабам и разнообразная по формам государственная поддержка, в том числе участие государственных структур в организации и финансировании научных исследований. Необходимость такого регулирования ИР обусловлена особенностями продукции научного «производства»: непредсказуемостью коммерческих результатов научных исследований, а также несовершенством системы защиты авторских прав.

Наряду с этим ведущими экономистами отмечается, что рынок не в состоянии обеспечить адекватное вложение ресурсов в науку – наблюдается так называемый «провал рынка». Следовательно, целью государственной научно-технической политики является разработка и реализация мер для компенсации «рыночного провала», уменьшения риска, связанного с проведением ИР и другими фактами инновационного процесса [1].

В высокоразвитых зарубежных странах инновационные процессы на макроуровне (экономики страны) развиваются в основном при непосредственном участии государства в форме прямого финансирования через систему государственных контрактов, а также методической, информационной и регулирующей деятельности или системы гарантий для частных и венчурных инвестиций. Но на мезоуровне (регионов, территорий) инновационные процессы формируются в основном через систему самоорганизующихся инновационных кластеров, финансируемых частными инвесторами и развивающихся на основе частного предпринимательства.

Этот опыт следует учесть, поскольку сейчас необходимо оценить возможности и направления эффективного применения механизма государственного заказа для развития инновационной экономики – на федеральном и региональном уровнях. В современных российских условиях эти два направления фактически являются взаимоисключающими, что можно рассматривать как недостаток в регулировании государственных финансовых ресурсов, и прежде всего бюджетных средств, которые распределяются через систему государственного заказа.

Литература

1. *Иванова Н.* Финансовые механизмы научно-технической политики (опыт стран Запада) // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 5. С.78.
2. *Воробьева И.* Госзакупки станут инновационными. http://www.rbcdaly.ru/2010/03/04/focus/462532
3. Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу: Письмо Президента Росссийской Федерации от 30 марта 2002 г. № ПР-576. http://base.garant.ru/12127915.htm
4. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) // Российская газета. № 163. 28.07.2005 г.; № 252. 29.12.2009 г.
5. Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (ред. от 14.12.2009 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 01.12.2008. № 48. Ст. 5639.
6. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 30.07.2007 г. № 31. Ст. 4006.
7. *Зинов В.Г., Хасин А.А., Дайловский С.А.* Концепция «посевного» инвестирования в инновационный бизнес России // Инновации. 2009. № 4. С.54.

конкурс аспирантских работ

СПЕЦИФИКА ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Константин ПОГРЕБЕЖСКИЙ

аспирант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

В соответствии с п. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 1 декабря 2007 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» [1], федеральным государственным служащим является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета. Правовой статус федерального государственного служащего, равно как и служащего субъекта Российской Федерации, характеризуется совокупностью его прав, обязанностей, ограничений и запретов и, в соответствии с п. 4 ст. 10 вышеназванного закона, определяется федеральным законом о виде государственной службы Российской Федерации. Если правовой статус военнослужащих и служащих государственной гражданской службы урегулирован соответствующими федеральными законами, то по отношению к правоохранительной службе такой акт до настоящего момента не принят.

Актуальным представляется вопрос не только об элементах, образующих правовой статус государственных служащих (из содержания п. 4 ст. 10 закона к ним относятся ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов

и служебных споров), но и о том, каким образом преодолеть проблемы, связанные с правовым регулированием статуса служащего правоохранительной службы.

К таким проблемам относятся:

- отсутствие единого унифицированного акта, регламентирующего основы правового статуса служащих правоохранительной службы;
- дифференцированный подход к определению правового статуса служащего правоохранительной службы: в настоящее время действуют более десяти федеральных законов, большое количество указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и ведомственных нормативных правовых актов, которые определяют правовое положение различных правоохранительных органов и устанавливают правовой статус их служащих;
- внутренняя разрозненность элементов правового статуса служащего правоохранительной службы в рамках одного правового акта. Нормы, устанавливающие права, обязанности, гарантии и ответственность служащих, не всегда структурированы по отдельным статьям или главам действующего нормативно-правового акта. Примером подобной ситуации может служить Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 9 февраля 2009 г. с изм. от 17 декабря 2009 г.) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [2], в главе IV которого «Прохождение службы в таможенных органах» закрепляются лишь соответствующие права и обязанности служащего таможенной службы, в то время как гарантии служащего закреплены в главе V «Условия службы в таможенных органах» и не структурированы в рамках одной статьи, равно как и положения об ответственности служащего. Как преодолеть указанные проблемы?

Обратимся к элементам, образующим правовой статус государственного служащего. Как отмечает Д.Н. Бахрах, правовой статус (правовое положение) государственных служащих – это содержание государственно-служебных правоотношений, т. е. главные черты сущности этих правоотношений [3]. Ученые высказывают различные мнения по поводу того, совокупность каких именно элементов образует правовой статус государственного служащего. Так, В.М. Манохин включает в правовой статус государственного служащего помимо прав и обязанностей задачи по должности, основные функции, правовые формы деятельности и порядок взаимоотношений по должности [4].

Достаточно широко характеризует правовой статус Ю.Н. Старилов, выделяя восемь его элементов:

- осуществление деятельности на установленных принципах государственной службы;
- наименование должностного лица и его место в организационной системе государственной службы;
- функции должностного лица;
- права и обязанности;
- правовые формы и методы реализации функций и полномочий;
- гарантии реализации полномочий должностного лица;
- ответственность;
- льготы, гарантии и компенсации [5].

Действующее законодательство о государственной службе (в частности гл. 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 17 декабря 2009 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6]) устанавливает следующие элементы правового статуса государственного гражданского служащего:

1. Основные права и обязанности.

2. Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой.

3. Требования к служебному поведению гражданского служащего.

4. Порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе.

5. Необходимость представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

В.М. Бакун в своем диссертационном исследовании справедливо отмечает, что «…выделение законодателем в правовом статусе служащих наряду с ограничениями, обязанностями, правилами служебного поведения таких элементов, как порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, не совсем корректно по ряду причин» [7, с.19]. Объясняется это тем, что правовой статус регламентируется нормами материального права, следовательно, процессуальные и процедурные нормы не могут характеризовать его содержание. Порядок же разрешения конфликта интересов и служебных споров предполагает наличие некоей совокупности именно процессуальных, процедурных норм и скорее относится к механизму и способам защиты прав служащих, нежели выступает элементом их правового статуса.

На наш взгляд, есть все основания относить к правовому статусу государственных служащих следующие элементы: права и обязанности; требования к служебному поведению; ограничения и запреты на государственной службе; ответственность служащих; представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; форма одежды и знаки различия служащих.

Правовой статус государственного служащего определяется соответствующим федеральным законом о виде государственной службы Российской Федерации. Поскольку Федеральный закон «О правоохранительной службе Российской Федерации» существует лишь в форме проекта, административно-правовой статус служащего правоохранительной службы на сегодняшний день характеризуется отсутствием единого подхода к правовому регулированию вопросов, касающихся прав и обязанностей служащего, ограничений, запретов и гарантий в связи с его служебной деятельностью. Перечисленные проблемы предопределены отсутствием именно этого акта, в рамках отдельной главы которого и должны быть отражены элементы правового статуса служащего правоохранительной службы.

Учитывая особые задачи, которые возлагаются на служащих правоохранительной службы и сопряжены с необходимостью применения физической силы, оружия и специальных средств при исполнении должностных обязанностей, автор считает, что в Федеральном законе «О правоохранительной службе Российской Федерации» следует закрепить право на применение физической силы, оружия и специальных средств, а также право на ношение и хранение оружия и специальных средств. Исходя из специфики правоохранительной службы, связанной с повышенным риском и потенциальной угрозой для жизни и здоровья служащего при исполнении должностных обязанностей, необходимо также предусмотреть в рамках соответствующей статьи Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» право на обязательное государственное страхование жизни и здоровья.

В настоящее время в соответствии со ст. 29 закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (ред. от 29 декабря 2009 г.) «О милиции» [8] и положениями п. 6 Постановления ВС РСФСР № 1027-1 от 18 апреля 1991 г. (с изм. от 31 марта 1999 г.) «О порядке введения в действие закона РСФСР «О милиции» [9], обязательное государственное страхование распространяется не только на сотрудников милиции, но и на следователей органов внутренних дел РФ, сотрудников исправительно-трудовых учреждений, следственных изоляторов и лечебно-трудовых профилакториев, сотрудников пожарной охраны и иных служб органов внутренних дел РФ. Автор считает обоснованным распространить такое положение на все категории государственных служащих правоохранительной службы непосредственно с момента поступления на службу, независимо от вида правоохранительного органа, службы или учреждения, в котором служащий замещает должность правоохранительной службы. Представляется, что право на обязательное государственное страхование жизни и здоровья служащих правоохранительной службы должно получить соответствующее нормативное закрепление в качестве одной из государственных гарантий, предоставляемых служащему и членам его семьи.

Исполнение должностных обязанностей служащими правоохранительной службы может осуществляться в период действия чрезвычайного положения, в условиях вооруженных конфликтов, при проведении контртеррористических операций, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т. п. В этой связи в тексте Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» необходимо закрепить право служащего на надлежащие организационно-технические и санитарные условия службы с учетом особенностей правоохранительной деятельности.

Специфика государственной правоохранительной службы требует нормативного закрепления и специальных обязанностей, прежде всего – поддержания служащим правоохранительной службы того уровня физической и специальной подготовки, который отвечал бы квалификационным требованиям по замещаемой должности. Это положение целесообразно усилить дополнительно сформулированной обязанностью ежегодно проходить медицинское освидетельствование, которое может проводиться и на предмет соответствия психологического состояния служащего замещаемой должности.

Особые условия правоохранительной службы, в частности возможность возникновения непредвиденных либо чрезвычайных обстоятельств, предопределяют, по нашему мнению, необходимость выполнения служащим правоохранительной службы задач, не предусмотренных должностным регламентом по занимаемой должности, в связи с чем, следует закрепить соответствующую обязанность в тексте Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации». Такая обязанность может возникать на определенное время, например при перемещении служащего между подразделениями правоохранительного органа.

Запреты, установленные для государственных гражданских служащих положениями Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [10], также могут быть отнесены к служащим правоохранительной службы. Это касается, в частности, необходимости воспроизведения в Федеральном законе «О правоохранительной службе Российской Федерации» положений об урегулировании конфликта интересов на правоохранительной службе в не меньшем объеме, чем на государственной гражданской службе. Вместе с тем, учитывая властный характер деятельности правоохранительных органов и наделение соответствующими полномочиями служащих правоохранительной службы, следует усилить запрет на использование своего служебного положение в корыстных целях, в том числе путем сговора с должностными и иными лицами.

На служащих правоохранительной службы, по нашему мнению, должен также распространяться и запрет на отказ от исполнения должностных обязанностей по причине угрозы жизни и (или) здоровью, если эти обязанности предусмотрены контрактом и для их исполнения приняты необходимые меры безопасности. Такой запрет может быть обоснован не только особыми задачами и условиями прохождения правоохранительной службы, отличающейся от иных видов государственной службы повышенным уровнем риска, но и объективной необходимостью исполнять служащим свои должностные обязанности под давлением либо угрозами с чьей-либо стороны.

Особыми задачами, стоящими перед служащими правоохранительной службы, вызвана и необходимость введения для них запрета на организацию забастовок и на участие в их проведении. Правоохранительная служба отличается особым властным характером деятельности, связанным с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности, борьбой с преступностью, поэтому прекращение исполнения служащими правоохранительной службы этих функций может нарушить установленный порядок управления и привести к массовым беспорядкам, всплескам уличной преступности и другим негативным последствиям. Установление дополнительно названных обязанностей и запретов обусловлено, в частности, необходимостью незамедлительного исполнения приказов и приказаний непосредственных и вышестоящих начальников, что, в свою очередь, обеспечивает исполнение функций, возложенных на правоохранительный орган, в любое время и в любой обстановке.

За совершение служащим правоохранительной службы административного правонарушения либо преступления должна быть предусмотрена соответственно административная либо уголовная ответственность. Что касается нарушений служебной дисциплины, то в Федеральном законе «О правоохранительной службе» должны быть предусмотрены соответствующие дисциплинарные взыскания, а также порядок их наложения на служащего.

В рамках правового регулирования вопросов возникновения и изменения правоотношений на правоохранительной службе в Федеральном законе «О правоохранительной службе Российской Федерации» особое внимание должно, по нашему мнению, уделяться служебному контракту как основанию возникновения служебных отношений, его понятию, сторонам служебного контракта, его содержанию и существенным условиям. В настоящее время законодательством не предусмотрено единых требований к типовому служебному контракту для служащих правоохранительной службы. Учитывая значимость данного документа для установления правового статуса служащего правоохранительной службы, этот пробел должен быть устранен. В зависимости от специфики деятельности государственного органа, службы либо учреждения, в котором служащий правоохранительной службы замещает соответствующую должность, служебный контракт в соответствии с актом руководителя правоохранительного органа либо иного уполномоченного руководителя может быть дополнен положениями, отражающими особенности прохождения правоохранительной службы в данном государственном органе, службе либо учреждении. Такие положения могут предусматривать предоставление дополнительных прав или наложение соответствующих обязанностей и запретов, однако они не должны противоречить положениям Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» в части регулирования служебного контракта.

Нормы, закрепляющие государственные гарантии и компенсации, предоставляемые служащему и членам его семьи, должны найти соответствующее закрепление в рамках отдельной главы Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» и не пересекаться с нормами о правовом статусе служащего. Помимо обязательного государственного страхования жизни и здоровья служащего правоохранительной службы, в число таких гарантий должны быть в обязательном порядке включены:

- денежное довольствие служащего;
- медицинское и санаторно-курортное обеспечение служащего и членов его семьи;
- социальное обеспечение служащего и членов его семьи;
- обеспечение служащего необходимым для выполнения служебных обязанностей вещевым имуществом, включая продовольствие;
- материальные компенсации в случае гибели (смерти) служащего, причинения вреда его здоровью, уничтожения или повреждения его имущества в связи со служебной деятельностью;
- гарантии, предоставляемые служащему в связи с исполнением должностных обязанностей;
- пенсионное обеспечение служащего.

Анализ института государственной правоохранительной службы, а также особых условий ее прохождения и свойственных исключительно данному виду государственной службы характеристик приводит к выводу о том, что основы правового положения (статуса) служащего правоохранительной службы на законодательном уровне должны быть закреплены в рамках Федерального закона «О правоохранительной службе Российской

Федерации». Особенности правового статуса служащих, характерные для отдельных правоохранительных органов, могут быть также установлены иными федеральными законами.

В заключение отметим, что от того, насколько комплексно де-юре урегулирован и де-факто обеспечен правовой статус государственного служащего правоохранительной службы, напрямую зависят не только исполнение служащим своих обязанностей, но и функционирование государственного правоохранительного органа в целом.

Литература

1. Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
2. Собр. законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.
3. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С.283.
4. *Манохин В.М.* Служба и служащие в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. С.296.
5. *Старилов Ю.Н.* Служебное право. М.: Бек, 1996. С.314-316.
6. Российская газета. Федеральный выпуск. 2004. № 3539. 31 июля.
7. *Бакун В.М.* Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
8. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.
9. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 504.
10. Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МИРОВЫХ СУДЕЙ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Джамбулат САЙДУМОВ

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры истории и права Чеченского государственного педагогического института

Современная общественно-политическая ситуация в Российской Федерации объективно подтверждает правильность выбранных приоритетов в Концепции судебной реформы, одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. Она провозгласила необходимость глубоких преобразований в сферах законодательного регулирования, кадрового и ресурсного обеспечения, организации правоохранительной и судебной деятельности для преодоления кризиса отечественной юстиции в широком понимании этого слова. В частности, поддерживалось учреждение Конституционного суда, предполагалось возрождение суда с участием присяжных заседателей, института мировых судей, введение судебного контроля за правомерностью заключения под стражу, утверждение принципа несменяемости судей, пересмотр ведомственных показателей работы правоохранительных органов и судов. Основополагающие идеи были зафиксированы в Конституции Российской Федерации 1993 г. и ряде российских законов, принимавшихся в последующие годы [1].

Наиболее важными моментами судебной реформы в России, на мой взгляд, являются «отделение» суда от Министерства юстиции РФ и создание Судебного департамента; возрождение институтов суда присяжных и мировых судей. Следует особо отметить, что в связи с созданием Судебного департамента при Верховном суде РФ значительно укрепились самостоятельность и полная независимость судебных органов от исполнительной власти по вопросам материально-технического и кадрового обеспечения судов общей юрисдикции, так как они полностью были переданы из ведения Министерства юстиции РФ в систему судебной власти. Но все же главным итогом «судебно-правовой реформы стало принятие третьей части Гражданского кодекса России, нового Трудового кодекса, а также Уголовно-процессуального, Гражданского процессуального и Арбитражного процессуального кодексов, обеспечивающих дополнительные гарантии прав человека» [2].

Большая надежда на развитие института мировых судов и судебной системы в Российской Федерации (в первую очередь в Чеченской Республике) возлагается на Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 [3]. Согласно данной программе, предусматривается подготовка предложений по оптимизации компетенции судов общей юрисдикции и мировых судей с учетом роста загруженности последних (114 дел в месяц на одного судью), а также проектов федеральных законов об упразднении и укрупнении ряда районных судов в связи с небольшим количеством дел, рассматриваемых федеральными судьями (16,4 дела в месяц на одного судью). Предлагается внесение изменений в процессуальное законодательство, определяющее подсудность дел мировым судьям и районным судам общей юрисдикции.

Внедрение примирительных процедур (восстановительной юстиции), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правоотношений, будет способствовать снижению нагрузки на судей и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов и повышению качества осуществления правосудия. При этом предполагается широкое внедрение процедур медиации в качестве механизмов реализации положений законов Российской Федерации, предусматривающих возможность примирения сторон. Современный этап социально-экономических преобразований диктует необходимость перехода судов на качественно новый уровень деятельности, ставит новые задачи. Это обусловливает необходимость серьезной государственной поддержки и применения программно-целевого подхода для привлечения дополнительных ресурсов в целях повышения эффективности деятельности судов.

В связи с вышеизложенным хотелось бы обратить внимание на судебную систему Чеченской Республики, которая является составной частью российской и переходит от этапа возрождения к интенсивному развитию.

Во время создания законодательной базы для становления и развития судебной власти в России (1991–2001 гг.) Чеченская Республика находилась вне правового пространства Российской Федерации и, соответственно, была лишена возможности применять на практике принятые нормативно-правовые акты. Поэтому формирование института мировой юстиции началось только в 2008 г. Закон «О мировых судьях в Чеченской Республике» № 28-РЗ был принят 27 сентября 2006 г. и вступил в действие с 1 января 2007 г. Его структура в основном соответствует структуре аналогичного акта федерального уровня. По сравнению с другими регионами Российской Федерации корпус мировых судей в Чеченской Республике формировался в ускоренном режиме. В 2008 г. благодаря эффективной и успешной работе Службы обеспечения деятельности мировых судьей «удалось, по сути дела, с “нулевого цикла” подготовить все необходимые условия для начала работы 48 участков мировых судей» [4]. На должности мировых судей Квалификационной коллегией судей Чеченской Республики на тот период были рекомендованы 58 человек, из них Постановлением Парламента Чеченской Республики были назначены 48 человек.