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-

глась административно-хозяйственная деятельность театров. Всем участникам эксперимента создавался «режим наибольшего благоприятствования» по линии предоставления стабильных дотаций от государства, а также увеличения фонда заработной платы.

Администрации театра разрешалось брать в банке беспроцентный кредит сроком на один год до пятидесяти тысяч рублей для осуществления новых постановок, а также определять численность технического персонала. Она получила право утверждать временные надбавки к должностному окладу актеров до 50%, но не более 100 рублей, самостоятельно устанавливать совмещение профессий с оплатой до 50%. Для удовлетворения производственных нужд театрам самим разрешалось приобретать товары через торговую сеть. Администрация театра, наконец, могла повышать цены на билеты до 50% и устанавливать скидки к базовой цене билета. В результате средняя цена театрального билета повысилась на 10-15%.

Обновленный механизм административного регулирования деятельности театральных учреждений далеко не везде заработал на полную мощь. С одной стороны, некоторые руководители государственных органов на местах не были готовы к тому, чтобы передать театрам права в области формирования репертуара и финансово-хозяйственной активности. С другой – многие руководители театров не использовали в полной мере предоставленные им возможности, не решаясь брать на себя ответственность за принимаемые решения.

На исходе 90-х годов Правительство Российской Федерации издало Постановление от 25 марта 1999 г. № 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» [3]. Были утверждены Положение о театре в Российской Федерации и Положение о принципах финансирования государственных и муниципальных театров в Российской Федерации. Эти акты были призваны увеличить численность государственных заказов на создание новых драматургических произведений и театральных постановок, способствовать финансовому обеспечению гастрольной деятельности театров и организации театральных фестивалей, в том числе посредством привлечения внебюджетных средств, для поддержки театрального искусства.

Тем временем все настоятельнее вставал вопрос о возможности придания театральным учреждениям более совершенной организационно-правовой формы, отвечающей современным мировым стандартам. Первый шаг в этом направлении был сделан по инициативе Константина Райкина – художественного руководителя театра «Сатирикон» имени Аркадия Райкина». К концу 90-х годов возглавляемый им коллектив, активно используя возможности предпринимательской деятельности, стал значительно пополнять свои внебюджетные фонды.

Министерство культуры Российской Федерации инициировало внесение изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», Гражданский и Налоговый кодексы. В ходе обсуждения выяснилось, что практическая реализация предложений театра «Сатирикон» относительно отчуждения федерального имущества в собственность вновь образуемой некоммерческой организации невозможна при сохранении существовавшего тогда налогового режима государственного учреждения. Трудность состояла в том, что предполагаемые проекты преобразования государственных учреждений в новые организационно-правовые формы затрагивали не только сферу культуры, но и области науки, образования, здравоохранения и т.д.

Принимая во внимание сложность проблемы, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации дали соответствующие поручения федеральным органам исполнительной власти и иным заинтересованным организациям по данному вопросу.

Министерство имущественных отношений Российской Федерации разработало законопроект «О преобразовании государственных и муниципальных учреждений в иные некоммерческие организации». В акте устанавливался порядок такого преобразования, определялись правовой статус вновь образуемых некоммерческих организаций, а также правоотношения, возникающие при передаче государством данных учреждений в собственность вновь образуемых юридических лиц.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р [4] была принята Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы). Из данного документа следовало, что существующая организация сети бюджетных учреждений не обеспечивает в должной мере выполнение функций по оказанию населению социальных и иных государственных и муниципальных услуг.

В целях реализации программы 3 ноября 2006 г. приняты федеральные законы № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [5] и № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» [6].

Введению в действие Федерального закона «Об автономных учреждениях» сопутствовало принятие Правительством Российской Федерации ряда подзаконных актов, касавшихся порядка опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества, определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения и формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального.

Согласно данному закону Правительству Российской Федерации, высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрации предоставлялось право утверждать (индивидуально для каждого) подзаконные нормативные акты в соответствии со ст.ст.: п. 5 ст. 4; п. 8 ст. 5; п. 3 ст. 6; п. 5 ст.18.

Согласно п. 5. ст. 5 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные условия для принятия решения о создании федерального автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения.

Правительство Российской Федерации, а также высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации или местная администрация определяют (отдельно для каждого) перечни государственных и муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению (п. 5 ст. 5 Федерального закона от

3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Из этого перечня в настоящее время утверждены:

- порядок осуществления функций и полномочий учредителя автономного учреждения в отношении, соответственно, автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности; автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации; автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в собственности муниципального образования (Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2007 г. № 662) [7];
- правила подготовки предложений о создании федеральных автономных учреждений путем изменения типа существующих федеральных государственных учреждений (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 924) [8];
- условия и порядок формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядок финансового обеспечения выполнения задания (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 г. № 182) [9].

Пунктом 2 постановления дано поручение Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации утвердить по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации методические рекомендации по расчету нормативов затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением, созданным на базе имущества, находящегося в федеральной собственности (далее – федеральное автономное учреждение), учредителем или приобретенного федеральным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такового имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения, по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Приказом Минэкономразвития России от 17 апреля 2009 г. № 134 вышеуказанные методические рекомендации были утверждены. При этом основным критерием сохранения организационно-правовой формы учреждения (государственного и муниципального) является невозможность функционирования на рыночной основе.

В конечном итоге в наиболее выигрышном положении к настоящему времени оказываются такие учреждения, как библиотеки и музеи, связанные с сохранением материального культурного наследия. Обязательность формы учреждения для библиотек и музеев подчеркивается в федеральных законах от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» и от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации».

Представляется, что для некоторых других видов учреждений культуры целесообразно использовать аргументы о сохранении нематериального культурного наследия, чему в последние годы значительное внимание уделяет ЮНЕСКО. Можно выделить также отдельные типы, которые не подлежат преобразованию в автономные, например учреждения для детей, единственные учреждения культуры в отдаленных населенных пунктах и т.п.

Нет сомнений в том, что ряд государственных учреждений культуры федерального ведения не будут преобразованы в автономные. Это в первую очередь относится к таким особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, как Государственный Эрмитаж, Государственная Третьяковская галерея, Большой и Малый театры, МХТ имени А.П. Чехова, Пушкинский музей-заповедник «Михайловское» и многим другим.

Значительную часть учреждений культуры планируется преобразовать в автономные.

Федеральным агентством по культуре и кинематографии в марте 2008 года (незадолго до его ликвидации) было проведено исследование по реализации законодательства об автономных учреждениях. Его результаты показали, что в Краснодарском, Красноярском, Хабаровском краях, Брянской, Калужской, Липецкой, Магаданской, Пензенской, Ростовской, Рязанской, Сахалинской, Ульяновской областях, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах было создано по одному автономному учреждению культуры. В Иркутской и Новосибирской областях – по два, в Республике Бурятия – пять, в Республике Татарстан – девять. В Тюменской области работали 75 автономных учреждений культуры. Лидером движения оказалась Республика Ингушетия, в которой было создано 84 автономных учреждения.

17 регионов Российской Федерации не представили информацию, а в остальных 48 субъектах Федерации автономные учреждения культуры не создавались.

Таким образом, в 69 субъектах Федерации, представивших информацию, к данному времени действовали 193 автономных учреждения культуры, что составило примерно 0,2% от общего числа зарегистрированных.

Мониторинг, проведенный Министерством культуры Российской Федерации в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2009 г., выявил следующую ситуацию.

Из числа учреждений культуры, находящихся в федеральном ведении, к процедуре реорганизации в автономное учреждение подготовлены Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры и Московская государственная академическая филармония.

Создание автономных учреждений культуры в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2009 г.

Субъект РФ	Создано автономных учреждений	Планируется создать в 2010-2012 гг.	Субъект РФ	Создано автономных учреждений	Планируется создать в 2010-2012 гг.
Республика Бурятия	30	36	Брянская область	1	1
Республика Карелия	2	1	Вологодская область	1	1
Республика Коми		2	Кировская область	3	
Республика Мордовия	2		Московская область		2
Республика Татарстан	35	7	Новгородская область	4	
Республика Тыва		3	Новосибирская область	6	3
Республика Удмуртия		3	Ростовская область	4	3
Чувашская Республика (Чувашия)		6	Сахалинская область	1	
Забайкальский край	2		Тамбовская область		7
Красноярский край	12	19	Тульская область		3
			Челябинская область		1

На уровне субъектов Российской Федерации подзаконные нормативные акты либо утверждены не в полном объеме, либо вообще не утверждались.

Работа по реализации Закона «Об автономных учреждениях» осложняется тем, что ряд подзаконных актов субъектами принимался до принятия некоторых нормативных актов Правительства России и, таким образом, входит с ними в противоречие. В этой связи необходимо привести их в соответствие с федеральным законодательством.

К тому же надо отметить, что несколько регионов России не готовы к переходу к автономным учреждениям. Одна из причин – экономический кризис. Понятно, что в этих форс-мажорных условиях хозяйствования сторонников перехода из государственных учреждений культуры в автономные больше не становится.

Александр САДОВНИКОВ – юрист

Источники

1. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
2. Приказ Министерства культуры СССР от 06.08.1986 г. № 330 «О комплексном эксперименте по совершенствованию управления и повышении эффективности деятельности театров» / Российский государственный архив литературы и искусства. 1986.
3. Постановление Правительства РФ от 25.03.1999 г. № 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2002 г. № 919) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 13. Ст.1615.
4. Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 5. Ст. 589.
5. Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. ст. 4626.
6. Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4627.
7. Постановление Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 662 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42. Ст. 5056.
8. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2007 г. № 924 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 53. Ст. 6620.
9. Постановление Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 12. Ст. 1142.

встречный взгляд

Ирина ВАСИЛЕНКО

Возможности и границы использования инновационных бизнес-технологий в административной реформе

Увлечение политологов и политиков инновационными бизнес-технологиями в рамках административных реформ в ведущих странах мира сменяется сегодня определенным разочарованием. Столько надежд возлагалось на технологизацию политики и управления, на новые концепции бизнес-менеджмента в государственном управлении, на сам процесс административных реформ, призванный сделать работу государственного аппарата более эффективной. Современный экономический кризис, который сегодня все чаще называют системным, до предела обострил накопившиеся проблемы и высветил многие теневые стороны инновационных процессов в государственном управлении, которые еще вчера все мы считали позитивными и прогрессивными. Теоретики пишут о «конце знакомого мира» [1], системный кризис весьма способствует рефлексии, и вопрос об использовании инновационных бизнес-технологий в процессе административных реформ пора ставить в новом ракурсе: с точки зрения не только возможностей, но и границ их использования.



Ирина ВАСИЛЕНКО
– доктор политических наук, профессор кафедры российской политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова

Прошло уже три десятилетия со времени начала административных реформ в ведущих странах Запада и более десяти лет – с начала административного реформирования в нашей стране. В основу административных реформ было положено несколько инновационных концепций: теория «нового публичного менеджмента», «сервисного администрирования», «бюджетирования по результатам». Стало очевидным серьезное отставание организации государственного управления по всем качественным параметрам от управления в бизнесе и, особенно, от корпоративного менеджмента, что привело к идее широкого использования бизнес-технологий в государственном управлении с выраженным акцентом на приватизацию, децентрализацию и использование рыночных методов организации уп-