Контрольные полномочия государства присущи ему органически, отражают полноту государственной власти, суверенность и актуализируются в условиях повышения роли институтов гражданского общества. Государственная власть постепенно отстраняется от непосредственного участия в осуществлении и регулировании экономических отношений, однако именно рыночные механизмы организации экономической жизни потребовали усиления контрольной функции государства. Мы полагаем, что контрольная функция представляет собой совмещение различных аспектов большинства других функций государства (социальной, экономической, финансовой и т. д.). Действительно, невозможно реализовывать социальные полномочия без механизма влияния на этот процесс. Аналогично дело обстоит и с другими функциями. Таким образом, контроль и надзор государства – это инструмент достижения общественно и государственно важных задач и целей вкупе с другими функциями. Кроме того, контрольная функция государственных органов является самостоятельной деятельностью органов государства, обусловленная его внутренними и внешними задачами, обеспечивающая предупреждение и выявление правонарушений в различных сферах общественной жизни, а также возможность привлечения к ответственности подконтрольных субъектов.

Согласно В.Х. Махову, административная реформа внесла существенные новеллы в понимание функций государства, изменена архитектоника контрольной функции государства. На основе комплексного анализа были выделены избыточные функции, 380 функций органов государственной власти упразднены. Ожидаемыми результатами указанных преобразований должны стать демократизация, публичность, открытость государственной власти к диалогу с гражданским обществом и гражданами, развитие правовых форм и повышение профессионализма до экспертного уровня. В числе приоритетных была поставлена задача выработки системы контрольных индикаторов любых действий и программ исполнительной власти при презумпции нецелесообразности государственного регулирования. Основными задачами здесь видятся: устранение дублирования контрольно-надзорных функций; принцип субсидиарности; введение порядка внесудебного обжалования; создание административной юстиции. «Принцип контроля в процессе организации и функционирования власти связан со взаимодействием интересов государства, общества и граждан. Власть и ее органы подлежат постоянному наблюдению и контролю. Важно найти баланс контрольных механизмов, которые бы не мешали власти осуществлять свои функции. В каждом направлении функционирования власти должна быть установлена своя мера контроля, обеспечивающая главное: действенность органов исполнительной власти по укреплению целостности государства и общества, реализации прав и свобод граждан» [10].

Представляется необходимым осуществить структурное обособление (придать самостоятельный статус) органов государственного контроля (надзора), а также четко определить их полномочия в экономической сфере. Важно как можно раньше проводить исследования экономической целесообразности государственного контроля (надзора) в каждой конкретной сфере. Ревизия функций, перераспределение полномочий требуют учета такого современного института, как саморегулируемые организации, которые частично уже приняли на себя избыточные контрольные полномочия. Необходимо распределять функции таким образом, чтобы конкретный предмет ведения находился в компетенции только одного контрольно-надзорного органа, а аналогичные функции (осуществляемые различными органами в той или иной экономической сфере) объединялись бы путем слияния служб со сходной компетенцией.

Литература

1. *Черноголовкин Н.В.* Функции советского государства в период развернутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1960.
2. *Денисов А.И.* Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967.
3. *Дьяконов В.В.* Функции государства: понятие, содержание, сущность. Анализ научных взглядов на данную проблему // Закон и право. 2006. № 8. С.39-40.
4. *Шершеневич Г.Ф.* Общее учение о праве и государстве: лекции / Московское Общество Народных Университетов. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1908.
5. Теория государства и права: Хрестоматия: В 2-х т. / Авт. - сост. В.В. Лазарев, С.В. Липень. М.: Юристъ, 2001. Т. 1.
6. *Бобылев А.И.* Функции государства: понятие, классификация, общая характеристика // Право и государство. Теория и практика. 2010. № 3. С.11-18.
7. *Байтин М.И.* Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979.
8. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.
9. *Манов Г.Н.* Государство и политическая организация общества. М.: Изд-во «Наука», 1974.
10. *Махов В.Х.* Контроль как функция государственной власти// Национальные интересы. 2004. № 6.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ СНГ

Александр ТАРДЖУМАНЯН

аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

В настоящее время в России реализуется Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы) [1]. В ней отмечено, что успешность реформ зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на модернизацию государственной службы как единой системы, а также на практическое применение новых технологий. В этой связи опыт совершенствования, внедрения современных принципов и технологий в зарубежных странах не только представляет интерес в теоретическом плане, но и имеет прикладное значение, поскольку может быть использован в практике государственного строительства России.

Ввиду того, что Российская Федерация является участником Содружества Независимых Государств, важное значение для установления принципов и подходов в правовом регулировании государственной службы имеют акты Содружества, а также служебное законодательство этих стран.

Постановление Межпарламентской Ас-

самблеи государств-участников №11-5 от 15 июня 1998 г. «О модельном законе «Об основах государственной службы» [2] оказало значительное влияние на развитие отношений в данной области в государствах-членах Содружества. Оно устанавливает приоритетные направления государственной политики в этой сфере, закрепляет основы организации и деятельности государственной службы в органах, образуемых в соответствии с конституциями и законами членов СНГ. Кроме того, постановление регулирует общественные отношения, связанные с деятельностью по созданию организационно-правовых и социально-экономических предпосылок и условий реализации гражданами права на государственную службу.

В качестве определяющих вектор развития служебного законодательства стран СНГ выступают закрепленные в ст. 5 Модельного закона принципы: 1) верховенство конституции и законов; 2) служение народу страны; 3) приоритет прав и свобод человека и гражданина; 4) гуманизм и социальная справедливость; 5) профессионализм и компетентность; 6) законность и персональная ответственность за исполнение служебных обязанностей и дисциплины; 7) внепартийность и светский характер государственной службы; 8) экономическая, социальная и правовая защищенность государственного служащего; 9) демократизм и гласность; 10) подконтрольность и подотчетность государственных служащих; 11) добровольность и равный доступ граждан к государственной службе; 12) стабильность занимаемого положения и перспективы служебного роста государственных служащих, обеспечение преемственности в государственной службе [2].

Перечисленные принципы получили развитие в национальном законодательстве стран СНГ, прежде всего в конституциях. К примеру, в ч. 1 ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. установлено, что Азербайджанское государство – демократическая, правовая, светская, унитарная республика, а в ст. 12 – что обеспечение прав и свобод человека и гражданина – высшая цель государства [3]. Соответственно, деятельность служащих в этом государстве должна осуществляться на основе демократизма, законности как неотъемлемой части правового государства, приоритета прав и свобод человека и гражданина. Субъектный состав лиц, обладающих правом доступа к государственной службе, определен в ч. 2 ст. 55 Конституции. В ней предусмотрено, что граждане Азербайджанской Республики имеют право служить в государственных органах и должностные лица назначаются из их числа. Иностранцы и лица без гражданства могут приниматься на государственную службу в установленном законом порядке [3].

Наряду с конституциями правовое регулирование отношений на государственной службе осуществляется специальными законами, к ним, в частности, относятся: закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-IIГ «О государственной службе» [4], закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» [5], закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-I «О государственной службе» [6] и другие.

В ст. 1 закона «О государственной службе в Республике Беларусь» представлена система правового регулирования государственно-служебных отношений: законодательную основу составляют Конституция, непосредственно сам закон и иные законодательные акты. На отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные данным законом и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства [5].

В законах о государственной службе стран СНГ определяется понятие самой службы. Например, в законе Республики Беларусь под ней понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов (ст. 2) [5]. В Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-I она определена как деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти (ст. 1) [6].

Помимо определения в законодательных актах, закреплены принципы государственной службы, урегулирован статус и дана классификация государственных должностей и служащих, установлены основы прохождения службы, решаются вопросы управления службой и некоторые другие.

Как и в Российской Федерации, в странах СНГ проводится административная реформа с целью совершенствования организации и деятельности органов исполнительной власти. Среди мероприятий реформы – совершенствование административных процедур, разработка мер по противодействию коррупции. В ряде государств СНГ правовые основы административной реформы закрепляются в актах высшей юридической силы – законах, в отличие от России, где решения о реформировании утверждаются актами главы государства. К примеру, закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» [7], Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. «О борьбе с коррупцией» [8], закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 г. [9].

Наряду с законами мероприятия по осуществлению государственного реформирования учреждаются актами высшего должностного лица государства, причем эти акты носят как нормативный, так и политический характер. К первой разновидности относится Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» [10]. Ко второй – Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата» (http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=p00600002). В директиве закреплен комплекс мер по устранению формализма, предвзятого, нетактичного поведения, грубости и неуважения к гражданам Республики Беларусь, среди которых: проведение проверок подобных случаев бюрократизма и привлечение виновных к ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности при подтверждении соответствующих фактов. Государственным органам, их должностным лицам при принятии решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, предписано неукоснительно соблюдать требования законодательства, не допускать их произвольного толкования и «отсебятины» при применении. В случае неясности или нечеткости предписаний правового акта решения должны приниматься исходя из максимального учета интересов граждан. Также указано пересмотреть режим работы структурных подразделений и должностных лиц государственных органов, осуществляющих прием граждан и (или) выдачу им справок и других документов, определив его в удобное для населения время. Прием граждан в рабочие дни должен начинаться не позднее 8 часов или завершаться не ранее 20 часов, а также осуществляться по субботам и (или) воскресеньям, если это необходимо с учетом количества и специфики обращений.

Приоритетным направлением реформирования системы государственного управления является разработка комплекса мер по противодействию коррупции. В ряде государств СНГ гораздо раньше, чем в России, были приняты соответствующие антикоррупционные законы. Например,закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. «О борьбе с коррупцией» [8], закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 г. [9].

В антикоррупционном законодательстве закреплено нормативное определения понятия «коррупция». Так, в законе Республики Беларусь [9] под коррупцией понимают умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное

с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей. Ст. 5 данного нормативного правового акта содержит перечень комплексных мер по борьбе с коррупцией.

Наряду с организационно-правовыми мерами, направленными на пресечение коррупционных проявлений, в настоящее время в странах СНГ принимается ряд нормативных правовых актов, имеющих воспитательное воздействие. В большинстве из них установлены правила служебного поведения и нормы служебной этики. В числе таких актов Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 г. № 1567 «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан» [11], которым были утверждены «Правила служебной этики государственных служащих».

Некоторые тенденции в реформировании законодательства о государственной службе стран СНГ:

- совершенствование форм и методов деятельности (развитие законодательства об административных процедурах);
- обеспечение законности (антикоррупционное законодательство);
- совершенствование имиджа государственного служащего, усиление ответственности за добросовестное исполнение служебных обязанностей (кодексы чести служащих, регулирование требований к служебному поведению).

Необходимо также отметить, что в ряде стран СНГ законодательство о государственной службе развивается опережающими темпами по сравнению с Россией и в большей степени обеспечивает реализацию принципов государственной службы, заложенных в международно-правовых актах СНГ. В этой связи дальнейшее изучение опыта проведения реформ и состояния законодательства может способствовать более динамичному развитию мер по реформированию системы государственного управления и государственной службы Российской Федерации.

Источники

1. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.
2. О модельном законе «Об основах государственной службы: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств № 11-5 от 15 июня 1998 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С.103-128.
3. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Конституции государств Европы. М: Издательство НОРМА, 2001.
4. О государственной службе: закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-IIГ // Собр. законодательства Азербайджанской Республики. 2001. № 1. Ст. 1.
5. О государственной службе в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года. URL: http://www.pravo.by /webnpa/text.asp?RN=H10300204
6. О государственной службе: закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-I // Казахстанская правда. 1999. 6 августа.
7. Об основах административных процедур: закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З. URL: http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=H10800433
8. О борьбе с коррупцией: закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 15. Ст. 209.
9. О борьбе с коррупцией: закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 184. 2/1514.
10. Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан: указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200. URL: http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=P31000200
11. О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 г. № 1567 // Казахстанская правда. 2005. 5 мая.

SUMMARIES

Message from Vladimir Mau, Rector of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (p.4)

Workshop for high ranking officials of subjects of the Russian Federation (p.6)

The Federal Management Personnel Reserve as the Basis for Improvement of the Capacity of Public Authorities (p.7)

Andrey Soroko, Candidate of Sciences (Political Science) (mgs@ur.rags.ru/~soroko)

Summary: The article examines the implementation of the Presidential Instructions to the Russian Government and Presidential Administration of August 1, 2008 No. Pr-1573 as pertains to the creation of a federal management personnel reserve, development of methodologies for selection, training, retraining and advancement of the participants of the Programme, selection of educational institutions and development of training programmes.

Keywords: list of instructions; Programme of formation and training of the management personnel reserve; federal management personnel reserve; federal management personnel portal.

Countering Corruption is a Lesson to be Learned (p.10)

Igor Bartsits, RAPA Vice Rector for Research, Doctor of Law, Professor, Class 3 Active State Advisor of the Russian Federation (mgs@ur.rags.ru/~bartsits)

Summary: One of the recent documents expanding on the offensive nature of the anti-corruption action plan is President Dmitry Medvedev's executive order "On professional upgrading of public officials whose responsibilities include countering corruption in 2010". The Russian Academy of Public Administration under the President of