

ISSN 1815-0624

PROCEEDINGS * ИЗВЕСТИЯ

**МЕЖДУНАРОДНОЙ
АКАДЕМИИ НАУК
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ**



№ 2 (52)

**OF THE INTERNATIONAL
HIGHER EDUCATION
ACADEMY OF SCIENCES**

2010

**Учредитель: МЕЖДУНАРОДНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ (МАН ВШ)**

*Главный редактор Шукишунов В. Е.
Зам. главного редактора Пучков Л. А.
Ответственный секретарь Мушенков В. М.*

Редакционная коллегия:

*Васильев Ю. С., Взятыхшев В. Ф., Грачев С. В., Жураковский В. М., Изранцев В. В.,
Колин К. К., Кутафин О. Е., Мамыров Н. К., Подлесный С. А., Пустынский И. Н.,
Садовничий В. А., Федоров И. Б., Филиппов В. М., Цыбин А. С.*

Ответственные за выпуск:

*Коваленко Б. Б.,
проректор Санкт-Петербургской академии управления и экономики,
доктор экономических наук, профессор*

*Князев Е. Ю.,
руководитель Информационно-издательского центра
Санкт-Петербургской академии управления и экономики*

*Беляева Д. А.,
заведующий редакцией научной периодики
Издательства Санкт-Петербургской академии управления и экономики*

*Журнал зарегистрирован Министерством печати РФ
Рег. св. ПИ № 77-11500 от 10 декабря 2001 г.*

*Адрес: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44,
Редакция научной периодики*

*Телефоны: (812) 448-82-50
Факс: (812) 313-39-49
E-mail: izdat-ime@ime.ru, izdat-ime@yandex.ru*

ISSN 1815-0624

© Международная академия наук высшей школы, 2010



© Международная академия
наук высшей школы, 2010

**ИЗВЕСТИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЙ АКАДЕМИИ
НАУК ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ**
Научный и общественный
информационный журнал

Содержание

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР

В. А. Гневко

Высшая школа России на пути к европейскому образовательному пространству 8

В. Е. Шукшунوف

России нужна системная, научно обоснованная, стратегически выверенная и воспринимаемая общественностью модернизация образования 16

Ю. Д. Деревянко, В. В. Изранцев, А. С. Принцев, А. Д. Тазетдинов

Политика в области качества как фактор устойчивого развития Международного банковского института 24

Б. Б. Коваленко

Условия и принципы развития научно-образовательного комплекса в России 33

Е. С. Ивлева

Взаимодействие государства и бизнеса: социальное партнерство и ответственность 38

Я. А. Маргулян

Инновационные информационно-коммуникационные технологии в гуманитарном образовании студентов академии 44

Ю. В. Высоцкий

Системный анализ экологических проблем современности 51

В. Г. Шубаева

Актуальные проблемы российской системы образования и пути их решения в связи с переходом на инновационный путь развития страны 57

ИННОВАЦИОННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДИФИКАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

Н. Н. Погостинская	Модель оценки стратегии университета	67
В. А. Микляев	Роль социально-гуманитарных наук в исследовании и решении проблем сервиса и туризма	78
Н. Ф. Иванова	Подготовка специалистов для социально-культурного сервиса и туризма	87
Г. К. Пуринова	Традиции и инновации высшего образования.	101

ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

И. Н. Люкевич	Перспективы рубля как резервной валюты: исторический аспект (особенности денежной системы России с древности до наших дней)	111
Е. А. Торгунаков	Управление конкурентоспособностью предпринимательских структур на основе структурно-композиционного подхода	130
Т. А. Сорвина	Интеграция научных подходов для повышения эффективности корпоративного управления конкурентоспособностью	137
Т. Н. Кошелева	Роль формирования кластера в развитии малых предприятий и малого предпринимательства	143
Е. Н. Амельченко, А. А. Куприн	Особенности адаптации хозяйственной деятельности предприятий к рыночным условиям	148

МОДЕРНИЗАЦИЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

М. И. Лисица	Концепция и инструментарий интервальной теории портфеля	153
Е. М. Попова	Банковский сектор России в условиях глобального экономического кризиса	178

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

П. П. Глущенко, В. Г. Стрекозов	Понятие, сущность, проблемы организации и осуществления правозащитной деятельности в правовом государстве.	189
--	--	-----

И. Е. Нельговский

Административно-правовой режим как способ государственного управления социальными и политическими процессами 195

М. Н. Марченко, Б. П. Белозеров, И. В. Куртяк

Особенности управления правозащитной деятельностью в социально-экономической, общественно-политической и культурной сферах 201

О. В. Гревцов

Совершенствование правоохранительного механизма — направление повышения эффективности правозащитной деятельности 216

С. Ф. Мазурин, А. В. Попов

Роль и место функции государственного управления в механизме осуществления правозащитной деятельности 223

РЕЗОЛЮЦИЯ Международной научно-практической конференции — XVI Академических чтений Международной академии наук высшей школы «Роль и место государственного и негосударственного секторов профессионального образования в едином образовательном пространстве России» 233

Информация для авторов статей 237

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

УДК 342

П. П. Глущенко,

декан юридического факультета Санкт-Петербургской академии управления и экономики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, эксперт Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в Российской Федерации

В. Г. Стрекозов,

судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Понятие, сущность, проблемы организации и осуществления правозащитной деятельности в правовом государстве

*Рекомендовано действительным членом
МАН ВШ Ю. В. Высоцким*

Прежде чем представить существующие в организации и функционировании правозащитной деятельности проблемы и обосновать возможности их разрешения, частичной локализации, следует, как нам представляется, ответить на вопросы: что понимается под правозащитной деятельностью? Кто ее субъекты? Что является ее объектом? Каково ее предназначение? Что следует понимать под ее механизмом, каков он и, наконец, возможно ли управлять правозащитной деятельностью, нацеливать на определенные области, результаты?

Начнем с главного: что представляет либо должен собой представлять институт правозащитной деятельности? Ни в одном нормативном акте национального и зарубежного уровня, как и в источниковедческих базах правозащитного характера, ответа на данный вопрос нет. Возьмем на себя ответственность предложить такое понятие, опираясь на содержание, сущность,

назначение, особенность правозащитного законодательства Российской Федерации и зарубежных государств. С нашей точки зрения, под правозащитной деятельностью следует понимать совокупность экономических, политических, социальных, идеологических, организационных, административно-правовых мер, мероприятий, регламентированных либо не запрещенных национальным законодательством, находящихся в полном соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными стандартами прав и свобод человека, вырабатываемых и проводимых в жизнь компетентными органами и организациями в целях обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Из представленного определения правозащитной деятельности следует, что она одновременно предопределена несколькими сферами, областями, а именно: экономическими, политическими, идеологическими, социальными, организационными и административно-правовыми (подробнее см.: [1, с. 23–42]). Указанные области, составляющие институт правозащитной деятельности, санкционированы, урегулированы национальным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными стандартами прав и свобод человека либо не запрещены ими. В это число входят: Конституция России и конституции субъектов Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации и нормативные правовые акты ее субъектов, правопредписания органов местного самоуправления, одним словом, всем сводом законов, действующим в Российской Федерации и не противоречащим Конституции и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Представленное нами определение позволяет констатировать, что правозащитная деятельность является правовым институтом многих отраслей российского законодательства, а именно: конституционного и административного, трудового и жилищного, гражданского, муниципального, уголовного, а также международного. Из определения усматриваются *субъекты* правозащитного отношения: юридические (государство, его органы и организации, иные юридические лица и общественные объединения) и физические лица (граждане России, лица с двойным гражданством, иностранные граждане, лица без гражданства); *объекты* — охраняемые вышеназванными законопредписаниями материальные и моральные блага субъектов правозащитных отношений.

Обнаруживается в нашем определении и назначение института правозащитной деятельности, а следовательно, и его функции. Институт правозащитной деятельности призван выполнять такие функции, как: регулятивная, воспитательная, предупредительная, охранительная и карательная (принудительная (подробнее см.: [2, с. 25–29])). Результатом осуществления данных функций должны стать: обеспечение реализации гражданами их прав, свобод, законных интересов и восстановление либо защита в случае их нарушения или непредоставления.

Что же касается механизма [3, с. 49–82] организации и осуществления правозащитной деятельности, то под ним, с нашей точки зрения, следует

понимать совокупность правовых методов, средств и способов, закрепленных российским законодательством, соответствующим общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации в части, касающейся правозащитной деятельности, используемых для обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан. Коротко остановимся на названных выше правовых методах (убеждение, принуждение, обжалование, контроль и надзор) [4, с. 66–70], средствах (возбуждение административных расследований, применение различных видов и мер юридической ответственности — дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой, уголовной, муниципально-правовой, конституционно-правовой, возбуждение уголовных дел), способах (административно-правовом, гражданско-правовом, уголовно-правовом, конституционно-правовом, муниципально-правовом и международно-правовом) [3, с. 55–82].

Ответив почти на все вопросы, поставленные в начале статьи, обратимся к последнему: возможно ли управление правозащитной деятельностью? В принципе ответ заранее предопределен, ибо, коль скоро сама правозащитная деятельность узаконена, регламентирован механизм ее организации и осуществления, следовательно, она должна планироваться, учитывать различные особенности, прогнозироваться, ориентироваться в пространстве и во времени. Обоснование данного заключения предписывает необходимость дать определение управлению, раскрыть его элементы и показать связь с правозащитной деятельностью.

Под управлением вообще и управлением правозащитной деятельностью в частности, с нашей точки зрения, следует понимать процесс принятия решения об организации, осуществлении, реальности достижения положительного результата (подробнее см.: [4; 5, с. 7–12]). В свою очередь, это возможно при наличии у управляющей и управляемой сторон умения прогнозировать, контролировать, надзирать, брать на себя ответственность как за результаты, так и за возможные просчеты, допущенные в процессе выработки принятого решения.

В механизме управления прослеживаются такие основные элементы, как: прогноз, обоснование, экспертиза, контроль, надзор, ответственность. Однако все названные составляющие требуют от субъектов управленческой деятельности должного уровня квалификации, профессионализма, правовой подготовки, способности учитывать интересы государства, личности, общества, умения осуществлять контроль и надзор в пределах своих полномочий, предметов ведения за исполнительской дисциплиной, владения методикой правомерного, обоснованного применения методов убеждения, принуждения и поощрения.

Вышеизложенное имеет особое значение для организации и осуществления управления правозащитной деятельностью, ибо просчеты в управлении, отступление от названных составляющих механизма управления, малейшее нарушение действующих правопредписаний национального и международного уровней чревато серьезными последствиями, подрывом авторитета го-

сударства, порождением неверия в законы, правоохранительные и правозащитные организации, проводимые ими мероприятия. Вот почему механизм управления правозащитной деятельностью требует постоянного внимания, совершенствования, учета происходящих изменений, особого внимания к результату любого начинаемого правозащитного мероприятия с тем, чтобы оно не вызывало отторжения, не привело к отрицательным последствиям. К сожалению, как в правозащитной деятельности, так и в механизме ее организации и осуществления наличествует много проблем, препятствующих ее эффективности, целенаправленности, конкретности, реальности и адресности.

Одной из проблем является несовершенство законодательства вообще и правозащитного в частности. Что это означает и почему не устраняется? Причин много, вот только некоторые: недостаточная подготовка законодателя; наличие противоречий между законодательными базами федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, уровня местного самоуправления; отступление от механизма законодательной техники; недопонимание того, что любое нарушение предписаний законов и подзаконных актов должностными лицами, правозащитниками порождает отторжение от их требований и обещаний; лоббирование законов, нормативных правовых актов, чуждых большинству населения.

Второй проблемой является отсутствие должного уровня правовой культуры практически у всех субъектов правозащитных правоотношений и прежде всего у должностных лиц всех трех видов государственной власти: законодательной, исполнительной и даже судебной. Особо нетерпимым является слабое знание законопредписаний так называемыми правозащитниками, уверовавшими в то, что умение критиковать недостатки как можно громче и чаще наделяет их правом считать себя самыми востребованными для граждан, имеющих различного рода вида правовые проблемы.

Третьей проблемой является отсутствие должного числа доступных центров, мест получения юридической помощи. Об этом пока налицо больше разговоров, чем реальных дел. В то же время практически во всех значительных поселениях, не говоря уже о городах, функционируют образовательные учреждения, имеющие в своем составе юридические факультеты. Почему бы Министерству образования и науки Российской Федерации не внести изменения в образовательное законодательство с тем, чтобы студентам юридических вузов правозащитную деятельность засчитывать в качестве прохождения различных видов практик, а затем в стаж правовой деятельности?

Четвертой проблемой вправе признать отсутствие должного контроля и надзора за деятельностью государственных органов власти, местного управления, юридических лиц, общественных объединений, в том числе правозащитных, на предмет того, как они соблюдают законопредписания, являют гражданам и юридическим лицам пример выполнения предписаний законов и подзаконных актов.

Пятой проблемой многими признается *отсутствие Всероссийского центра подготовки, переподготовки и повышения квалификации* лиц, занимающихся правозащитной деятельностью.

Пожалуй, еще одной проблемой механизма управления правозащитной деятельностью необходимо назвать отсутствие неотвратимости применения юридической ответственности за любое отступление от принципов правозащитной деятельности (подробнее см.: [3, 38–42]).

В настоящей статье затронуты лишь отдельные вопросы, относящиеся к правозащитной деятельности, механизму управления ею, направлению на получение, достижение целей: а) обеспечение реализации прав и свобод граждан; б) восстановление нарушенных прав и свобод; в) их защита в различных структурах и органах: правоохранительных, судебных, общественных, международных. Приведенные нами проблемы вполне решаемы, устраняемы посредством: а) совершенствования законодательства; б) повышения должного уровня правовой культуры; в) создания разветвленной сети доступных центров оказания юридической помощи; г) создания единого Всероссийского центра подготовки, переподготовки и повышения квалификации правозащитников; д) функционирования механизма организации и осуществления контрольно-надзорной функции за исполнением законопредписаний; е) неотвратимости применения мер юридической ответственности за отступление от предписаний принципов правозащитной деятельности.

Итак, правозащитная деятельность как эффективный институт обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан требует управления, нацеленности на положительный результат, без чего немислимы бесконфликтные взаимоотношения между гражданами, государством, обществом. Возможно ли это? Не только возможно, но и крайне необходимо, ибо все три составные части — государство, граждане, общество — не могут находиться в постоянном противоборстве. Все три составные части обязаны уважать друг друга, стремиться к единению, своевременному устранению возникающих противоречий, ситуаций, влекущих противостояние.

Существующие в институте правозащитной деятельности проблемы в большинстве своем порождены отсутствием у субъектов правозащитных правоотношений должной готовности к правовой самообороне, овладению правовыми методами, средствами и способами, а это требует от правозащитников учета указанных изъянов, стремления вести целенаправленную, разъяснительную работу среди различных категорий граждан, систематически обмениваться положительным опытом оказания правовой помощи гражданам, осуществления взаимодействия с правоохранительными органами при оказании содействия гражданам, обратившимся за помощью.

Литература

1. Глущенко П. П., Кикоть В. Я. Социально-правовая защита прав и свобод граждан в Российской Федерации. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2006.
2. Варюшенкова Т. М., Глущенко П. П. Юридическая ответственность граждан и юридических лиц. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2005.

3. Глущенко П. П., Кикоть В. Я. Теория и практика социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов граждан в Российской Федерации: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2006.
4. Правовые основы регламентации управленческой деятельности в системе обеспечения реализации и защиты прав и свобод граждан: учебное пособие / под общ. ред. П. П. Глущенко. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2006.
5. Административное право: учебное пособие. СПб.: Питер, 2006.

П. П. Глущенко, В. Г. Стрекозов

Понятие, сущность, проблемы организации и осуществления правозащитной деятельности в правовом государстве

В статье дается определение понятия правозащитной деятельности, ее субъектов и объектов, а также предназначения механизма осуществления. Авторы рассматривают возможные способы управления правозащитной деятельностью в правовом государстве и проблемы осуществления этой деятельности в современной России.

P. P. Glushchenko, V. G. Strekozov

Notion, essence, problems of organization and implementation of human rights activity in the rightful state

The paper defines the notion of human rights activity, its subjects and objects, and purpose the enforcement mechanism. The authors review the human rights activity management in the rightful state and problems of implementation of such activity in modern Russia.

УДК 342.9

И. Е. Нельговский,
*заведующий кафедрой гражданского права и процесса
Санкт-Петербургской академии управления и экономики,
доктор юридических наук, профессор*

Административно-правовой режим как способ государственного управления социальными и политическими процессами

*Рекомендовано действительным членом
МАН ВШ В. Д. Чертовским*

В настоящее время все острее встает проблема укрепления государственной власти и расширения областей государственного регулирования социальных и политических процессов в Российской Федерации. Это связано прежде всего с тем, что в период ломки советского строя большое распространение получила безудержная вера в силу механизмов рыночной саморегуляции. Следствием этого процесса явился тяжелый груз ошибок и неудач, связанных со стихийностью экономического развития, необдуманном отсутствием всяких социальных гарантий, безграмотным заимствованием зарубежных моделей государственного и общественного устройства.

К сожалению, неудовлетворительному состоянию всей системы государственной власти вполне отвечает ситуация в обеспечивающем ее предметную организацию административном праве. На сегодня отраслевое единство громадного числа административно-правовых норм прослеживается лишь в отдельных научных исследованиях. Нормативный массив административного права часто оказывается размыт во множестве законов и иных нормативно-правовых актов, принадлежащих к различным отраслям законодательства. Относительная система сохранилась лишь в отношении норм об административной ответственности.

Однако ощущаемая ныне повсеместно тяга к порядку и дисциплине, преодолению коррупции и борьбе с организованной преступностью все чаще связывается с мыслью об отказе от дальнейшего активного реформаторского процесса. Думается, что этому есть альтернатива, и она давно известна в практике государственного управления. Заключается такая альтернатива в эффективном государственном управлении самими реформами путем развития режимной организации управления.

Таким образом, в связи с понятием административно-правового режима принципиальную важность приобретает теория государственного управления как особый институт современной юридической науки. Связана такая важность, в частности, с тем, что административное право — это прежде все-

го право государственного управления. Управление же по самой своей природе целостно и имеет место в функционировании всех ветвей власти. И если целостности не наблюдается в массиве обеспечивающих управление норм, то заведомо можно предполагать неэффективность самого государственного управления. Вообще в условиях построения правовой государственности адекватность системы государственного управления и ее подсистем регулирующему и обеспечивающему управлению комплексу административно-правовых норм должна рассматриваться как ведущий принцип административного права, теории и практики имеющего всеобъемлющий характер в отношении всех ветвей власти государственного управления.

Нельзя не упомянуть, что соответствующая проблематика была одной из центральных в административном праве времен позднего советского социализма. В литературе того времени самым активным образом дискутировался вопрос о соотношении права и управления и, прежде всего, в управлении государственным. В конце, 1970-х — начале 1980-х гг., когда в стране быстрыми темпами начала формироваться в качестве достаточно автономной особая отрасль юридической науки — теория государственного управления — эта проблема приобрела особую важность¹. Естественно, теория советского государственного управления строилась применительно к особенностям советской государственности и для современной России во многом неприменима. Однако отдельные ее положения не потеряли своей актуальности и поныне. В частности, это касается соотношения права и управления в той области государственной жизни, которая ныне именуется исполнительной властью.

Предполагаемая «связанность» государственного управления правом — это лишь базовый тезис теории и практики государственного управления. В действительности же, государственно-управленческие процессы зачастую предполагают для права служебную, инструментальную роль. При этом органы государственного управления способны использовать свою исходную «связанность» правом для достижения особых управленческих целей.

Доказательством этому может служить не только активная правоприменительная практика органов исполнительной власти, но и принятие актов, действующих в рамках пробелов законодательства, а также все более частое использование возможностей законодательных инициатив.

При этом следует иметь в виду, что возможности государственного управления и его субъектов в формировании отвечающей их интересам нормативно-правовой базы достаточно велики. В данном случае отсутствие или недостатки нормативно-правового регулирования могут служить оправданием бездеятельности органов управления, либо использования ими форм и способов достижения целей, далеких от тех идеалов и принципов, которые постепенно закладываются в правовую систему России.

Особую значимость эти пока еще гипотетически раскрываемые возможности приобретают в ситуациях, отличных от нормального функционирова-

¹ О теории государственного управления см. в работах Б. М. Лазарева, Г. А. Туманова, Б. П. Курашвили, А. С. Пиголкина, А. П. Герасимова, И. Л. Бачило и др.

ния, когда органы управления действуют в режимах разной степени чрезвычайности или нештатных ситуациях. Здесь проявляется негативная сторона проблемы административно-правовых режимов, связанная со злоупотреблениями со стороны управленческих органов, реализуемыми путем правоприменительного нормотворчества.

Но это лишь одна сторона проблемы. С другой стороны, с понятием и реальным действием административно-правовых режимов связана эффективность государственного управления во всех ветвях государственной власти. В этой связи важно установить определенное соотношение права и управления на государственном уровне.

Общеизвестно, что управление, в том числе и государственное, по своей природе есть явление, свойственное целостным системам. В сфере государственной власти системность, как правило, очерчивается правом. И именно право создает ту системную область, в которой развиваются процессы государственного управления. Следовательно, основная функция права в этой связи — задавать основные параметры государственного регулирования, обеспечивая таким образом достижение целей государственного управления.

Итак, государственное управление немыслимо без административно-правовых режимов. Последние в целевом плане могут быть ориентированы на решение проблем как позитивного, так и негативного характера. В первом случае они содействуют эффективности функционирования государственных структур в их управленческом влиянии на социальные процессы. При этом в случаях, когда административно-правовые режимы адекватно отражают особенности тех или иных процессов государственного управления, подчиняя управляющих и управляемых достижению исходных целей управления, режимы становятся необходимым элементом государственно-управленческой организации и эффективным инструментом самого государственного управления.

Во втором варианте режимы, спонтанно устанавливаемые органами управления в собственных интересах управляющих, как правило, влекут за собой негативные последствия с точки зрения целей и задач, достижению и решению которых должно служить управление.

Естественно, развиваемый выше подход может в определенной мере привести к мысли о том, что кроме административно-правовых режимов в административном праве нет и не может быть иного нормативного материала, а само государственное управление тождественно административно-правовым режимам. Теоретики административного права далеки от такого взгляда на государственное управление и не ставят своей задачей свести все многообразие управленческих явлений к режимам.

Последние понимаются прежде всего как особая форма (составляющая) организации систем и процессов государственного управления, посредством права закрепляющая его наиболее важные компоненты. Это своего рода становой хребет управленческой организации, без которого присущая управлению динамика может носить деструктивный или просто разрушительный

характер. Само существование и действенность административно-правовых режимов является необходимым условием эффективности управления. Отсюда тесная и противоречивая связь режимов и такого элемента повседневной управленческой практики, как административное усмотрение, которое, безусловно, должно иметь место, но лишь в определенных границах, лучший способ задания которых — режимы с присущей им правовой регламентацией.

Тем не менее бесспорным является тот факт, что практически все проявления государственного управления так или иначе основаны на административно-правовых режимах. В этой связи не лишним будет напомнить, что государственное управление суть разновидность социального управления, характеризующаяся в основном субъектным своеобразием. Г. В. Атаманчук в своем учебном пособии по теории управления дает следующее определение государственного управления: это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения и преобразования [1].

Таким образом, само социальное управление по своей природе носит упорядочивающий, организующий характер. Порядок же суть синоним режима, если, конечно, не подразумевать под режимом некий особенный феномен. И первое, что следует констатировать, — тот факт, что установление порядка (режима) лежит в сути самого управления. В известном смысле, можно было бы даже утверждать, что осуществляемое с вполне определенными целями социальное управление во многих отношениях и являет собой функционирующий в рамках управленческой структуры режим.

Сам по себе порядок, рассматриваемый в управленческом контексте, ничего из себя не представляет, если не преследует (или не обеспечивает достижение) определенной цели или их совокупности. При этом цели эти должны находиться в достаточно строгой зависимости друг от друга. Следовательно, режим суть состояние функционирующей управленческой структуры, направленной на достижение определенных и взаимосвязанных целей. При этом во многих отношениях согласование и упорядочение деятельности по достижению множественных взаимосвязанных целей должно быть также признано задачей управленческих режимов.

Однако управление вообще и социальное, а с ним и государственное управление в частности, является неотъемлемой частью любой целостной системы. Элементы системы, к которым со времен Венера традиционно относят субъект, объект и наличие прямых и обратных связей между ними, организованы в единое целое исключительно благодаря управлению.

Социальные системы, чаще всего встречающиеся в действительности, имеют открытый в отношении среды функционирования характер. Целенаправленно формируемые системы находятся в конфликтной среде, поскольку зачастую не отвечают внутренним потребностям обрабатываемой среды функционирования. Данные системы в состоянии существенно изменить среду функционирования, из компонентов которой они не только во многом возникают, но и используют их в дальнейшем в целях, для которых форми-

ровалась соответствующая система. Поэтому построение системы управления, которое предшествует управлению как таковому, суть установление и поддержание достаточно жесткого порядка в определенных совокупностях общественных отношений [2]. Помимо этого, построение системы управления требует обеспечения особого режима взаимодействия субъекта и объекта управления, при котором первый реально способен управлять вторым, а также наличия особого (режимного) упорядочения информационного обмена между обладающими известной автономией, а порой и пространственно-временной обособленностью субъектом и объектом.

Следует также иметь в виду, что в управленческой системе цель формирования непосредственно самой системы и воли входящих в систему людей находятся, как правило, в противоречии. В нашей жизни ситуация, когда человек как объект управленческой социальной системы полностью адекватен по своим жизненным целям и установкам параметрам самой системы, уникальна, если не утопична. В действительности же достижение определенных целей посредством управления всегда сопряжено с переводом той или иной системы в новое по отношению к ее нормальному, стабильному состояние. Эти трансформационные управленческие процессы протекают непрерывно. Столь же непрерывно и внутреннее сопротивление системы управления. И если бы не особые средства ее режимной организации, то целенаправленное функционирование было бы вообще недостижимым.

Однако содержание режима как управленческой категории не исчерпывается уровнем самой системы управления [1, с. 253]. Дело в том, что как внутри системы управления, так и во внешней среде функционирования неограниченного множества систем, режим — основной метод установления упорядоченного движения к поставленной цели.

Внутри системы может сформироваться некоторое число режимов осуществления отдельных функций системы в рамках управленческого цикла. Взаимосвязанное эффективное функционирование самостоятельных управленческих систем также, как правило, основано на установлении режима взаимодействия систем.

Итак, из изложенного становится ясным, что сущность административно-правовых режимов имеет явно объективную природу и обусловлена всеобщими свойствами целостных социальных систем и протекающими в них процессами управления (в данном случае управления социального).

Резюмируя приведенные выше сведения относительно понятия и установления административно-правового режима, сделаем акцент на центральной сущностной характеристике этого явления: режим определяет статику соответствующей управленческой системы, касается устойчивых элементов организации отдельных процессов управления, связанных с реализацией его функций. Таким образом, обобщенное понятие административно-правового режима будет выглядеть следующим образом: административно-правовой режим — это выраженная в форме дозволений, запретов и предписаний нормативно закреплённая совокупность правил, подлежащая неукоснительному соблюдению субъектами управления, которая опосредует в особом

организационном проявлении объективные закономерности управления и служит поддержанию устойчивости системы управления в условиях открытости систем социального управления для достижения целей управления.

Литература

1. *Атамманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. М.: Экономика, 2000.
2. *Петров С. М.* Правовое регулирование государственного управления: проблемы и перспективы // Право и жизнь. 1999. № 23.

И. Е. Нельговский

Административно-правовой режим как способ государственного управления социальными и политическими процессами

Автор обосновывает объективную природу сущности административно-правового режима, которая обусловлена всеобщими свойствами целостных социальных систем и протекающими в них процессами управления, в том числе управления социального. Указанный режим определяет статику соответствующей управленческой системы, касается устойчивых элементов организации отдельных процессов управления, связанных с реализацией его функций.

I. E. Nelgovsky

Administrative and legal regime as a method of governmental management of social and political processes

The author provides rationales for the objective nature of essence of administrative and legal regime, which is governed by general properties of integral social systems and management processes such as social management that occur therein. This regime determines management system statics and applies to stable elements of organization of individual management processes involved in implementation of its functions.

УДК 342

М. Н. Марченко,

*председатель Ассоциации юридических вузов России,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ*

Б. П. Белозеров,

*заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Санкт-Петербургской академии управления и экономики,
доктор исторических наук, профессор*

И. В. Куртяк,

*доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургской академии управления и экономики,
кандидат юридических наук, доцент*

Особенности управления правозащитной деятельностью в социально-экономической, общественно-политической и культурной сферах

*Рекомендовано действительным членом
МАН ВШ А. Я. Яфасовым*

Государственное управление представляет собою многообразную организующую и направляющую деятельность специальных субъектов, государственных властных и юрисдикционных органов и работающих в них государственных служащих и должностных лиц, призванных регулировать жизненно важные общественные отношения. Особенность государственного управления проявляется в зависимости от того, на какую сферу государственной или общественной деятельности распространяются организационные действия субъектов управления, а также в зависимости от того, кто именно является субъектом государственного управления и какова политическая ситуация в стране. Так, в современных условиях государственная управленческая деятельность, регулируя тесно связанные между собой отношения в экономической, политической, социальной, культурной и иных сферах деятельности, вынуждена постоянно приспосабливаться к условиям рыночного хозяйствования, порождающего экономические кризисы и противоречия в общественных отношениях.

Так, например, одной из важнейших задач государственного управления в сфере экономики является осуществление системного организующего воздействия на экономические процессы в интересах жизнеобеспечения и устойчивого развития общества, которое в условиях рыночных отношений

наиболее подвержено кризисным процессам. Решение этой задачи, по мнению В. Н.Медведева, возможно при осуществлении эффективного, скоординированного взаимодействия органов власти всех уровней [4].

Научное познание государства любого типа предполагает рассматривать его через призму осуществляемых им функций, представляющих собою важнейшие характеристики его общественно-политического устройства. Одной из таких функций, являющейся основным направлением внутренней деятельности государства, является его экономическая функция. Именно в ней наиболее полно проявляется роль государственного управления. В основе данной функции лежит жизненная необходимость в удовлетворении первоочередных интересов и потребностей всего общества. Перед государством встает задача построения и реформирования рыночной экономики, призванной удовлетворить социальные потребности населения, трансформировав экономический механизм под выполнение поставленной задачи. В содержании экономического механизма особую роль играют институты накопления и распределения финансовых ресурсов — банки, особое место среди которых отведено Банку России как одному из специальных субъектов государственного управления.

Исторический опыт подтверждает тот факт, что экономические кризисы, возникающие на рынке финансовых услуг, являются дисбалансом реализации не только экономической, но и всех прочих функций государства, замедляя его прогрессивное развитие. Вместе с тем, никакие функции государства не могут быть реализованы без одновременной реализации экономической функции, лежащей в основе развития государственных начал. Процесс взаимосвязи и взаимообусловленности государства и экономики нельзя представлять упрощенно, как некий прямолинейный, односторонний процесс. Это весьма сложный, многосторонний процесс, на который оказывают влияние не только экономические, но и политические, духовные, идеологические, культурные, национальные, этнические и многие другие, выходящие за рамки прямых взаимоотношений государства и экономики, факторы. Обратное воздействие государства на экономику играет при этом чрезвычайно важную роль.

Основными задачами государственного управления в политической сфере деятельности являются: защита суверенитета и целостности государства, конституционного строя, обеспечение внутренней и внешней безопасности. В социальной сфере деятельности государственная функция управления обусловлена самым широким спектром задач, решение которых связано с повышением качества жизни населения. Обозначим лишь некоторые, наиболее важные из них. К таким задачам следует отнести: повышение образовательного и культурного уровня населения; обеспечение доступности и улучшение качества здравоохранения; последовательное повышение материального уровня жизни населения; обеспечение соблюдения основных социальных гарантий.

Наиболее значимыми разносторонними полномочиями в сфере государственного управления обладают: Парламент РФ, Президент РФ, Пра-

вительство РФ и федеральные органы исполнительной власти. Парламент осуществляет государственное управление путем целеполагания. Он определяет общую стратегию экономического развития и устанавливает параметры экономической деятельности на год, принимая ежегодный государственный бюджет (роспись доходов и расходов государства) и отчет о его исполнении. Главным способом управления является принятие законов (гораздо реже по экономическим вопросам принимаются постановления). С социально-экономическими вопросами связаны многие другие формы деятельности Парламента. Парламентарии заслушивают отчеты соответствующих министров и руководителей различных государственных ведомств на пленарных заседаниях и на заседаниях постоянных комиссий, вправе задавать им вопросы.

Основу государственного управления составляют нормативные правовые акты, прежде всего законы, являющиеся регулятором государственных и общественных процессов и правоотношений. Управляя экономикой, Парламент принимает множество законов: гражданский, земельный, водный, налоговый кодексы, законы о порядке разрешения коллективных трудовых конфликтов на предприятиях, о недрах, о животном и растительном мире, о континентальном шельфе и его использовании, о морских экономических зонах и т. д. В законах, которые не относятся непосредственно к экономике, также имеются нормы экономического характера (например, ответственность в уголовном праве за хищение или порчу имущества) [14, с. 141].

В период крупных преобразований в России, отмечает доктор юридических наук, профессор Ю. А. Тихомиров, со всей остротой встали вопросы о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. Без их решения нельзя обеспечить проведение экономической и других реформ, приостановить рост правонарушений, успешно формировать правовое государство. Дело не сводится к принятию тех или иных актов, ибо само по себе увеличение их числа не свидетельствует о повышении уровня правовой урегулированности общественных отношений и укреплении законности. Нужна современная научная концепция, позволяющая предвидеть динамику развития российского законодательства, соотношение его отраслей и подотраслей, определить приоритетные законы на ближайшую перспективу, последовательность принятия иных законов, исходя из интересов граждан и государства, потребностей экономики, социальной и политической сфер. В концепции должны отражаться как задачи переходного периода формирования рыночной экономики, создания новых институтов государства и гражданского общества, обеспечения прав граждан, так и стратегические задачи повышения эффективности правового воздействия на общественные отношения [9, с. 5–22].

Вместе с тем, сами по себе нормативные правовые акты пока еще не могут быть универсальным средством управления делами государства, для этого необходимо создание системы организаций и должностных лиц, через посредство которых эти нормативные правовые акты реализуются. По суще-

ству, система таких организаций и должностных лиц является механизмом государственного управления различными сферами общественной жизни. Так, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти, согласно ст. 78 Конституции РФ, для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Полномочия Президента РФ по осуществлению функции государственного управления закреплены в ст. 83–89 гл. 4 Конституции РФ. Свои полномочия в сфере государственного управления Президент РФ осуществляет посредством назначения на должность должностных лиц государства (ст. 83), назначения выборов в Государственную Думу РФ и ее роспуска (ст. 84), руководства внешней политикой государства (ст. 86), издания нормативных правовых актов в виде указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ст. 90) и т. д. [3, гл. 4]. Законодательная компетенция Правительства РФ определена в гл. 6 Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе о нем от 17 декабря 1997 г. и предусматривает достаточно широкое осуществление государственного управления в различных сферах государственной и общественной деятельности. Акты Правительства, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, акты по оперативным и текущим вопросам принимаются в форме распоряжений [1, с. 24].

Государственная управленческая деятельность правительства Российской Федерации сводится к тому, что согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство Российской Федерации: разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществляет управление федеральной собственностью; осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации; осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Более детально государственная функция управления реализуется в деятельности отраслевых Федеральных органов исполнительной власти, создаваемых по принципу предметной компетенции. Вместе с тем государственная управленческая деятельность некоторых отраслевых Федеральных

органов исполнительной власти может охватывать не одно, а несколько смежных направлений государственной деятельности. Например, государственная функция управления, осуществляемая МВД РФ, сводится не только к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, но и к решению вопросов государственной важности иного характера, как, например, осуществление паспортизации населения; осуществление лицензионно-разрешительной деятельности и др. Тем не менее, в основу распределения функций государственного управления между различными федеральными органами исполнительной власти государство закладывает отраслевой принцип, требующий некоторого пояснения.

Главной задачей функции государственного управления в социально-экономической сфере является повышение качества жизни населения, обеспечение роста материального производства, защита здоровья и создание благоприятных экологических условий проживания населения. Процесс управления в социально-экономической сфере предполагает решение различных вопросов, являющихся жизненной необходимостью человека.

Государственное управление в сфере экономики осуществляют центральные и местные органы государства, администрация государственных учреждений. Управляют экономикой и отдельные лица — государственные служащие различных рангов, наделенные государством соответствующими полномочиями по принятию управленческих решений. Участие в государственном управлении экономикой могут принимать органы местного самоуправления (если им делегированы функции государственных органов), общественные объединения (путем консультаций и т. д.).

Центральными органами государственного управления в сфере экономики являются Парламент, глава государства, Правительство, определенная группа министерств, федеральных агентств, государственные службы, Банк России. В Российской Федерации государственное управление в социально-экономической сфере включает управление промышленностью, здравоохранением, сельским хозяйством, транспортом, коммуникациями, жилищным и другими видами строительства, торговлей, финансами, кредитом и некоторыми другими видами, примыкающими по ряду вопросов к экономике (например, экология). Эта сфера государственной деятельности, в которой находятся объекты разных видов собственности. Помимо доминирующих экономических методов управления, объекты государственной собственности (в России — федерации и ее субъектов) подвергаются прямому административному воздействию государственных органов по принципиальным вопросам. В отношении других форм собственности государственное управление не имеет прямого директивного характера, оно осуществляется в форме принятия законов (ранее — иных правовых актов) [14, с. 144].

В современных условиях повышается роль государства и его ответственность в обеспечении нормального хода социально-экономического развития, воссоздания на новой основе системы государственного регулирования экономики. В этом процессе существенную роль играет федеральное Пра-

вительство, призванное возглавить систему государственного управления в социально-экономической сфере, в проведении государственной производственной и структурной политики.

В ч. 1 ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» указывается на такое полномочие Правительства, как регулирование в социально-экономической сфере. Эта краткая по содержанию норма охватывает огромный комплекс деятельности Правительства по управлению сферами и отраслями производства, обращения товаров и услуг. Прежде всего речь идет о регулировании в сфере экономики. Здесь на первый план выступают полномочия Правительства по формированию федерального бюджета — главного финансового плана страны и разработке прогнозов и иных документов, сопровождающих бюджетное регулирование (ст. 14 указанного закона).

Реализуя государственную функцию управления в сфере экономических отношений, Правительство РФ осуществляет координацию и определение общих направлений развития экономических отношений, определяет приоритеты в структурной политике, внедряет и использует экономические методы управления, а в необходимых случаях устанавливает и строгие административные предписания и запреты. 21 ноября 2003 г. в России был принят новый Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» [7], который закрепил основы государственных правоотношений в сфере оборота валютных ценностей, возложив на Правительство РФ и Банк России контрольно-надзорные функции. Значительную роль в регулировании указанных правоотношений законодатель отвел Центральному банку России. Согласно указанному Закону Банк России, как и до введения в действие Закона, сохранил за собой статусы и органа валютного регулирования (ч. 1 ст. 5), и органа валютного контроля (ч. 2 ст. 22).

Очевидно, отмечает исполнительный вице-президент по правовым вопросам Ассоциации российских банков А. Емелин, что ничем не спровоцированный и, смеем надеяться, сознательный законодательный отказ даже от возможности введения дополнительных, не предусмотренных законом ограничений серьезно повышает ответственность Правительства РФ и Банка России как за каждую отдельную применяемую ими меру валютного регулирования, так и за реализацию антикризисных программ (в случае дестабилизации валютного рынка) без использования административных ограничений [2].

К числу важных вопросов государственного управления Закон отнес и вопрос о праве Правительства на отмену и приостановление действия актов федеральных органов исполнительной власти [12]. В ч. 7 ст. 12 Закона речь идет о праве Правительства отменять или приостанавливать постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения, которые принимаются министерствами и другими федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, находящимися в прямом подчинении Правительства РФ [11, ст. 2023]. Здесь речь идет о таких актах,

как постановления, приказы, распоряжения, так как инструкции, правила и положения в любом случае утверждаются постановлениями или приказами этих органов.

Федеральные органы исполнительной власти в Российской Федерации, осуществляющие государственную функцию управления в социально-экономической сфере, имеют весьма разветвленную систему, к ним непосредственно следует отнести: Министерство здравоохранения и социального развития; Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Федеральную службу по труду и занятости; Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию; Федеральное медико-биологическое агентство (образовано Указом Президента РФ от 11 октября 2004 г. № 1304); Министерство природных ресурсов; Федеральную службу по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию; Министерство промышленности и энергетики; Федеральное агентство по промышленности; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии; Федеральное агентство по энергетике; Министерство регионального развития (образовано Указом Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1168); Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (образовано Указом Президента РФ от 1 декабря 2004 г. № 1487); Министерство сельского хозяйства; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральное агентство по рыболовству; Министерство транспорта; Федеральную службу по надзору в сфере транспорта; Федеральное агентство воздушного транспорта; Федеральное дорожное агентство; Федеральное агентство железнодорожного транспорта; Федеральное агентство морского и речного транспорта; Министерство экономического развития и торговли; Федеральное агентство по государственным резервам; Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом; Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (образовано Указом Президента РФ от 22 июля 2005 г. № 855) и др. Это самая многочисленная и относительно самостоятельная группа органов, осуществляющих государственную функцию управления. Но помимо указанных органов исполнительной власти, государственное управление в социально-экономической осуществляют и другие федеральные органы исполнительной власти, находящиеся под руководством Правительства Российской Федерации. К таким субъектам управления относятся: Федеральная антимонопольная служба; Федеральная аэронавигационная служба (образована Указом Президента РФ от 5 сентября 2005 г. № 1049); Федеральная служба по тарифам; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по финансовым рынкам; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральное агентство по атомной энергии; Федеральное космическое агентство; Федеральное агентство по ту-

ризму и Федеральное агентство по физической культуре и спорту (образованы Указом Президента РФ от 18 ноября 2004 г. № 1453). Указом Президента РФ могут быть созданы и другие федеральные органы управления, исходя из условий потребности регулирования возникающих государственных или общественных отношений.

Все указанные органы исполнительной власти, так же как и Президент РФ и Правительство РФ, но уже в более конкретизированном выражении, решают вопросы социально-экономического развития государства. Государственная функция управления указанных субъектов сводится к общему руководству и нормативно-правовому регулированию общественных отношений в соответствующих отраслях социально-экономической деятельности государства.

В федерациях органы субъектов федерации (законодательные органы, главы администраций, правительства), министерства и другие отраслевые органы выполняют аналогичные задачи по государственному управлению экономикой, что и соответствующие федеральные органы, но в рамках конкретного субъекта. Они действуют в соответствии с законами в федерации (если они приняты по вопросам исключительного ведения федерации или по вопросам совместного ведения Федерации и субъектов) или самостоятельно (если определенные вопросы экономического регулирования отнесены к исключительному ведению субъектов) [14, с. 143].

Политическая сфера государственной деятельности разделена на два основных направления: политику внутреннюю и внешнюю и связана со всеми без исключения функциями государства. В свою очередь, государственное управление в общественно-политической сфере охватывает все важнейшие направления деятельности государства, закрепленные Конституцией РФ, связанные с государственным устройством и конституционным строем Российской Федерации, с экономической целостностью и обеспечением безопасности государства, общества и личности, с развитием социального и экономического благосостояния населения, с защитой прав и свобод гражданина и человека и т. д. Естественно, что все указанные сферы государственной деятельности, охватываемые политической функцией, не могут обходиться без функции государственного управления и правового механизма, регламентирующего ее реализацию.

Правовой основой регулирования общественно-политических отношений являются Конституция и законы Российской Федерации. В некоторых случаях общественно-политические отношения могут регулироваться и актами главы государства (например, Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 940 (ред. от 31.08.2005 г.) «Об утверждении стратегического курса Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств» регулирует вопросы, связанные с проведением мероприятий по обеспечению коллективной безопасности России и государств СНГ). При этом роль функции государственного управления сводится к организационному обеспечению проведения мероприятий общественно-политического характера. Так, согласно отмеченному Указу Президента РФ, Правительство

Российской Федерации совершенствуется внутрироссийский механизм реализации стратегии в отношении СНГ, уточняется компетенция министерств и ведомств, осуществляющих определенные функции в сфере взаимоотношений с государствами СНГ, систематически укрепляется правовая основа сотрудничества с этими государствами. Более конкретно государственная функция управления в общественно-политической сфере деятельности, так же как и в экономической, реализуется через отраслевые министерства и ведомства. Например, Министерство иностранных дел Российской Федерации, осуществляющее государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами, обеспечивает реализацию общей стратегии и координацию внешней политики с государствами СНГ. На МИД России по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств возлагается ответственность за реализацию экономической и социальной политики Российской Федерации в сфере взаимоотношений с государствами СНГ. Указанное Министерство организует работу и координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по развитию сотрудничества с государствами СНГ в экономической и социальной областях; осуществляет организацию переговорного процесса и подготовки двусторонних и многосторонних договоров и соглашений с государствами СНГ по экономическим и социальным вопросам; содействует внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов Российской Федерации с государствами СНГ; контролирует выполнение достигнутых с государствами СНГ договоренностей и реализацию обязательств по договорам и соглашениям Российской Федерации с этими государствами [10, ст. 3666].

К отраслевым органам государства, осуществляющим управление в общественно-политической сфере, относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. Назовем некоторые из них: Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральная миграционная служба; Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство иностранных дел Российской Федерации; Министерство обороны Российской Федерации; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству; Федеральная служба по оборонному заказу; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю; Федеральное агентство специального строительства; Министерство юстиции Российской Федерации; Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная регистрационная служба; Федеральная служба судебных приставов; Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (Федеральная служба); Служба внешней разведки Российской Федерации (Федеральная служба); Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федераль-

ная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба охраны Российской Федерации; Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (Федеральное агентство); Управление делами Президента Российской Федерации (Федеральное агентство).

Характерной особенностью, общей для всех отмеченных органов исполнительной власти государственного управления, является регулятивный характер их деятельности, проявляющийся в организационном воздействии на подчиненные структуры, непосредственно реализующие законы и подзаконные акты, регулирующие все стороны общественно-политической деятельности. Управленческая деятельность министерств, федеральных агентств и государственных служб проявляется через издание нормативных правовых актов регулятивного характера, к ним относятся приказы, указания, распоряжения и инструкции, являющиеся обязательными для исполнения и имеющие подзаконный характер.

Управление в общественно-политической сфере по своим направлениям деятельности осуществляют и другие министерства и ведомства Российской Федерации на основании закона или во исполнение актов главы государства и Правительства России (например, Министерство информационных технологий и связи является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, в том числе в области использования информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, развития систем телевизионного вещания и радиовещания, использования и конверсии радиочастотного спектра) [8].

Меры по осуществлению внешней политики РФ обеспечивает Правительство РФ. Оно организует представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях, заключает межправительственные соглашения, исполняет международные договоры, руководит внешней торговлей и другими видами деятельности государства на международной арене. Государственное управление в области международных отношений осуществляет Министерство иностранных дел РФ. Его возглавляет министр, непосредственно подчиняющийся Президенту РФ. Он ведет переговоры с официальными представителями иностранных государств, международных организаций от имени Президента и Правительства РФ, подписывает международные документы без специальных на то полномочий, в силу своей должности. Министерство разрабатывает общую стратегию внешней политики и представляет ее Президенту РФ, реализует внешнеполитический курс государства, координирует международные связи субъектов РФ (последние могут учреждать свои представительства за рубежом, являющиеся частью представительств МИД России, могут заключать международные соглашения, но не по политическим вопросам). Министерство дипломатическими средствами обеспечивает защиту суверенитета Российской Федерации, ин-

тересов государства, прав и интересов российских граждан и юридических лиц за рубежом, сотрудничество с другими государствами и международными организациями. Деятельность Министерства иностранных дел РФ охватывает все стороны отношений России с иностранными государствами и международными организациями: политические, экономические, культурные. МИД России является главным координатором внешней политики государства, все другие органы обязаны согласовывать с ним свои мероприятия на международной арене [14, с. 174].

Все отмеченные нами субъекты государственного управления осуществляют организационную работу и реализуют свои юрисдикционные полномочия в общественно-политической сфере, в подведомственных им отраслях в точном соответствии с законами и подзаконными актами. Вместе с тем, государственная функция управления в общественно-политической сфере не является исключительной привилегией только федеральных органов исполнительной власти, во многих случаях она может быть отнесена и к компетенции глав и правительств субъектов Российской Федерации и их исполнительных органов власти.

Сфера культурной деятельности, так же как и экономическая и политическая деятельность государства, достаточно многообразна и тесно переплетается с ними. Понятие культуры трудно поддается однозначному определению. Не случайно в философской литературе существует множество различных формулировок, каждая из которых раскрывает отдельные стороны этого многогранного явления. Целесообразно выделить три главных аспекта понятия культуры. Во-первых, культура есть сфера свободной самореализации личности, сфера творчества. Во-вторых, культура есть ценностное отношение к реальности. В-третьих, культура есть искусственный, созданный мыслью, духом и руками человека мир, отличный от «натуры» (природы).

Законодательство России также не дает целостного понятия культуры.

В общей и специальной литературе под культурой в узком смысле принято понимать совокупность производственных, общественных и духовных достижений людей [5]. Культура, рассматриваемая с точки зрения содержания, распадается на различные области, сферы: нравы и обычаи, язык и письменность, характер одежды, поселений, работы, постановка воспитания, экономика, характер армии, общественно-политическое устройство, судопроизводство, наука, техника, искусство, религия, все формы проявления объективного духа данного народа [13].

Исходя из отмеченных суждений, представляется, что под культурой следует понимать *приобщенность человека к исторически сложившимся существующим и развивающимся социодуховным традициям и обычаям, проявляемым в трудовой, интеллектуальной и духовной деятельности различных общественных групп: народов, наций, национальностей, народностей.*

Само понятие «культура» имеет прямое отношение к духовно-интеллектуальной сфере жизни общества и включает такие направления, как: религия, наука, образование, искусство, труд и отдых. В целом культура развивается

в зависимости от определенных условий жизни и деятельности человека, связанных с природными, климатическими, географическими, экономическими и иными условиями проживания различных общественных групп осуществляющих свою трудовую, интеллектуальную и духовную деятельность исходя из благоприятных условий окружающей действительности.

Культура имеет не только духовно-интеллектуальное, но и материальное выражение (музеи, библиотеки, архитектура, архивы и т. д.), причем в данном случае эти материальные средства преследуют цели духовного развития личности. Поскольку культура имеет материальный элемент, она лучше поддается государственному регулированию, чем сфера чисто духовных интересов. Однако и в том и в другом случае государственное регулирование имеет весьма ограниченный и специфический характер. Оно сводится в основном к заботе не о развитии духовно-нравственной, интеллектуальной жизни общества, созданию государством соответствующих условий для поддержки прогрессивных направлений, а к свободе доступа населения ко всем видам культур разных государств и народов, проявляя таким образом демократический либерализм и не заботясь о морально-нравственной чистоте и духовном развитии нации.

Государственные органы не вмешиваются в творческий процесс художественных и иных коллективов, в творческий труд художника, артиста, писателя. Вместе с тем в соответствии с законами государственные органы вправе принимать меры по запрету псевдокультурных, деструктивных направлений, против пропаганды, направленной на подрыв общечеловеческих ценностей, разрушающих духовный мир, здоровье, нравственность людей. Как говорилось, Конституция РФ запрещает разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни [14, с. 176]. Но в Конституции РФ ничего, к сожалению, не говорится о запрещении пропаганды ложнокультурных творческих прерогатив (секс, насилие, фантасмагория), распространяемых в СМИ, направленных на оболванивание населения и прежде всего молодежи.

В России важнейшие направления культурной деятельности государства, общественных организаций, граждан определены Основами законодательства Российской Федерации о культуре (1992). Согласно «Основам», органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления не вмешиваются в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии [6, ст. 31, ч. 2]. Тем не менее сегодня достаточно трудно найти в программах телерадиовещания и других российских СМИ источники воспитательной направленности, сочетающие в себе начала духовно-нравственного, эстетического и патриотического характера, что приводит к выводу о несостоятельности механизма государственного управления и политики государства в области культуры.

Непосредственная управленческая деятельность на различных участках культурного строительства осуществляется Министерством культуры, Министерством образования и науки и др. Все они должны действовать в тесном сотрудничестве с общественными объединениями творческой интеллигенции — союзами писателей, журналистов, художников и др. Эти союзы также выполняют некоторые управленческие функции, которые предоставлены им государством. Пределы такого управления определяются их уставами, зарегистрированными в органах государства. Осуществление управленческих (по существу, государственных) полномочий общественными объединениями — одна из особенностей управления в области культуры.

Федеральным органом, проводящим государственную политику в области культуры, искусства, охраны и использования историко-культурного наследия, является Министерство культуры РФ. Оно осуществляет также координацию деятельности других органов в этой сфере. Министерство призвано обеспечивать условия доступа к культурным ценностям, определять приоритеты деятельности в сфере культуры, содействовать развитию национальных культур народов России, разрабатывать меры по предупреждению незаконного вывоза из страны и ввоза культурных ценностей (это делается в соответствии с международными обязательствами).

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области культуры относятся: обеспечение прав и свобод человека в области культуры; установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры; правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации; формирование федерального бюджета в части расходов на культуру; координация внешней политики в области культурного сотрудничества; регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей; определение принципов государственной политики в области подготовки кадров, занятости, оплаты труда, установление минимального размера ставок авторского вознаграждения по федеральным учреждениям культуры на основании перечня, утверждаемого Правительством Российской Федерации; создание единой государственной системы информационного обеспечения культурной деятельности в Российской Федерации; официальный статистический учет в области культуры; контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о культуре; сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения; охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Нами были рассмотрены лишь некоторые, как нам представляется, наиболее важные направления деятельности государства, имеющие теснейшую связь с государственной функцией управления. В этой связи мы можем констатировать тот факт, что государственная функция управления является важнейшей функцией государства, осуществляемой специальным полномочным

аппаратом государственной власти, призванным обеспечивать все стороны общественного развития. В теории права и государства рассматриваемая нами функция остается до настоящего времени незаслуженно обойденной вниманием ученого мира, несмотря на то обстоятельство, что без нее ни одна из рассматриваемых функций государства реализована быть не может.

Главный недостаток государственного управления во всех сферах государственной деятельности состоит в том, что оно не является основополагающим в развитии народно-хозяйственного комплекса страны, а подстраивается под условия рыночного хозяйствования, порождающего экономические кризисы и противоречия в общественных отношениях, из-за чего государство вынуждено прибегать к правовым и административным реформам, на которые растрачивается значительная доля национальных бюджетных средств, которые могли бы рационально расходоваться на восстановление отечественной промышленности и повышение общественного благосостояния и т. п.

Литература

1. Гражданское право России. Общая часть: курс лекций / отв. ред. О. Н. Садиков. М.: Юристъ, 2001.
2. *Емелин А.* Новеллы и нерешенные проблемы // ЭЖ-Юрист. 2004. № 5.
3. Конституция РФ // Российская газета. 25.12.1993.
4. *Медведев В. Н.* Проблемы становления единой системы исполнительной власти в Российской Федерации и роль института полномочных представителей Президента в федеральных округах // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003.
5. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1991.
6. Основы законодательства РФ о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1; ред. от 22.08.2004) // Российская газета. 17.11.1992.
7. Российская газета. 17.12.2003.
8. Российская газета. 01.07.2004.
9. *Тихомиров Ю. А.* Концепции развития российского законодательства. 3-е изд, перераб. и доп. М.: Изд-во ИЗСП, 1998.
10. Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 940 (ред. от 31.08.2005) «Об утверждении стратегического курса Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 36.
11. Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 (ред. от 03.10.2005) «Вопросы структуры Федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 21.
12. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 01.06.2005) «О Правительстве Российской Федерации» // ИПС «Консультант плюс». 2006.

13. Философский энциклопедический словарь. М., 1997.
14. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002.

М. Н. Марченко, Б. П. Белозеров, И. В. Куртяк

**Особенности управления правозащитной деятельностью
в социально-экономической, общественно-политической
и культурной сферах**

Авторы рассматривают особенности управления правозащитной деятельностью в различных сферах жизни современного общества. Данное управление является важнейшей функцией государства, осуществляемой специальным полномочным аппаратом государственной власти, призванным эффективно обеспечивать все стороны общественного развития. До настоящего времени данная функция остается недостаточно изученной в теории государства и права, хотя без нее ни одна из основных функций государства реализована быть не может.

M. N. Marchenko, B. P. Belozеров, I. V. Kurtiak

**Specific features of human rights activity management in social, economic,
public, political and cultural areas**

The paper deals with specific features of human rights activity management in various areas of modern society life. This management is an important function of state implemented by a special state authority, which has to ensure social development in all respects. This function has not been adequately studied in governmental and legal theories, although no basic function can be implemented by the State without it.

УДК 342.7

О. В. Гревцов,*заведующий кафедрой управления правоохранительной деятельностью
Санкт-Петербургской академии управления и экономики,
кандидат юридических наук, доцент*

Совершенствование правоохранительного механизма — направление повышения эффективности правозащитной деятельности

*Рекомендовано действительным членом
МАН ВШ В. А. Тарлыковым*

Совершенствование правоохранительного механизма и уголовного законодательства — это процесс количественных и качественных изменений указанных составляющих уголовной политики, обуславливающий возвышение уровня или меры их эффективности. Совершенствование законодательства и правоохранительного механизма предполагает изменение объема, характера, структуры соответствующих правовых норм и элементов организационной структуры этого механизма. Оно включает также систематизацию, кодификацию, толкование юридических норм, регулирующих уголовные и смежные с ними правоотношения, а также все правоотношения криминологического характера. Определяющим критерием совершенствования законодательства, правоохранительного механизма является изменение качества и эффективности этих составляющих уголовной политики.

Совершенствование правового регулирования уголовной политики, правоохранительного механизма не ограничивается только изменениями норм уголовного и административного законодательства. Оно охватывает изменения всей юридической базы уголовной политики. Системный, интегрированный характер уголовной политики предполагает и комплексность, системность совершенствования ее юридической базы, правоохранительного механизма.

Правоохранительный механизм — это внутренняя структурная организация и функционирование элементов правоохранительной системы. Правоохранительная система — система охранительных правоотношений [1, с. 410], юридических норм, государственно-правовых институтов, средств, методов и гарантий, реализующихся в деятельности ее субъектов по охране интересов личности, общества и государства от противоправных нарушений и предупреждению последних. Определение указанной системы как совокупности государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность человека от противоправных нарушений [2, с. 225;

3, с. 12] не раскрывает таких существенных признаков этой системы, как ее объективно-субъективный характер, сущность составляющих элементов, нормативно-правовую основу и социальную роль.

Правоохранительная система — это не просто совокупность составляющих ее элементов. Она предполагает ее целостность, единство составляющих элементов, подчиненность определенной связующей идее (концептуальность), внутреннюю логику. Она не ограничивается такими элементами, как методы, средства и гарантии. Последние не являются определяющими составляющими этой системы. Таковыми являются ее субъекты, правовые нормы и институты. Именно они определяют объективно-субъективный характер и сущность правоохранительной системы. Без субъектов, их компетенции, деятельности, ее специфического (правоохранительного) характера, нормативно-правовой базы этой деятельности правоохранительная система не существует. Без субъектов и правового регулирования их деятельности не существуют никакие методы, средства и гарантии. Методы, средства и гарантии важны и существенны. Но они производны от субъектов и нормативно-правовых форм их деятельности.

В субъектах этой системы, в деятельно-практической стороне их функционирования, в заключенных в нормах права социальном опыте, его лучших моделях и образцах выражается ее объективная сторона. Институты этой системы, мировоззрение, правосознание, мораль субъектов, их правовая идеология, вооруженность определенной концепцией, программой деятельности — субъективная сторона указанной системы. Она играет решающую роль в функционировании правоохранительной системы.

Требуется уточнения в указанной трактовке и определение круга субъектов, а также функционально-целевой установки правоохранительной системы. Такая трактовка включает в число субъектов правоохранительной системы государство, правоохранительные органы, правоохранительные организации и физических лиц (личности) [3, с. 15]. Государство в целом — это конкретные государственные органы, организации, физические и юридические лица, граждане. Фактически государство включает те элементы политической системы общества, которые в соответствии с Конституцией и законом наделены властными или представительными полномочиями и функциями.

Однако не все элементы государства в таком его понимании наделены правоохранительными функциями. Правоохранительная деятельность невозможна без права применять предусмотренные законом формы ограничения, принуждения. Они предполагаются в любой норме права и в компетенции любого правоохранительного органа. Но компетенцией их установления и применения в разной степени обладают только властные и правоохранительные органы. Поэтому неосновательно включать в число субъектов правоохранительной системы все общественные организации и объединения. Ими являются только те лица, общественные организации и объединения, которые по закону выполняют определенные правоохранительные функции.

В уточнении нуждается целевая установка указанного понятия. Охрана личности — важная функция правоохранительной системы. Но личность,

несмотря на всю ее социальную ценность, есть производное от общества. Более того, она есть и определенное творение государства, его экономики, политики, идеологии, культуры. Не создав соответствующей системы общественных отношений, не обеспечив интересы государства и общества, никакие методы, средства и гарантии прав личности невозможны. Сказанное не умаляет роли личности как единичного элемента и носителя всей системы общественных отношений, как активного члена общества и гражданина государства. Но сущность личности (гражданина) не есть сущность общества и государства. Поэтому роль личности, гражданина в реализации и обеспечении собственных интересов, прав и свобод, в их охране и защите может быть и является различной и даже крайне противоречивой: позитивной, социально-полезной, созидательной или негативной, антисоциальной, разрушительной, или сочетать разные варианты указанных социальных ролей.

Охрана социальных ценностей — не единственная цель правоохранительной системы. Для правоохранительной системы характерна и цель предупреждения преступности. Она обусловлена ее сущностью, функциональным предназначением. Охрана социальных ценностей невозможна без такого важного социального условия (фактора), обеспечивающего их реальность, как предупреждение преступности. Эта цель является прикладной по отношению к цели охраны социальных ценностей. Но она является столь же необходимой, как и основная цель правоохранительной системы.

Правоохранительная система и правоохранительный механизм — соотносящиеся, однопорядковые, но не тождественные явления и понятия. Они соотносятся между собой как часть (правоохранительный механизм) и целое (правоохранительная система). Часть имеет свою собственную сущность, которая воплощает в себе определенные элементы сущности целого. Но часть, не имея всей совокупности элементов целого, не обладает тем качеством, которое имеет целое. При этом качество целого — это качество более высокого порядка, чем качество части. Структурные элементы правоохранительного механизма одновременно являются и структурными элементами правоохранительной системы.

Единство и противоречивость совершенствования уголовного законодательства и правоохранительного механизма — существенная особенность функционирования и развития уголовной политики. Эта особенность выражает ее системный, комплексный характер, закономерную взаимную связь и зависимость всех направлений, форм и способов этой политики, всех составляющих правоохранительной системы. Единство уголовного (других отраслей) законодательства и правоохранительного механизма определяется их принадлежностью к единой системе (уголовной политике), единством их объективно-субъективных сторон, носителей, субъектов правоотношений, социальной сущности, направленности и функционального предназначения. У них имеются существенные общие признаки — социальные ценности, объект, субъекты, правоотношения. Противоречие этих элементов уголовной политики составляет их взаимодействие. Изменение одного элемента или его части неизбежно вызывает изменение другого элемента (части).

Будучи противоположностями, законодательство и правоохранительный механизм под воздействием единых источников и движущих сил имеют единый характер и направленность изменения, развития. В течение определенного временного отрезка их сущность, характер, содержание существенно не меняются. Они остаются относительно стабильной, сбалансированной системой, взаимодействуют друг с другом как содержание (правоохранительный механизм) и форма (законодательство). При этом законодательство является более консервативным элементом. Правоохранительный механизм подвержен непрерывным количественным изменениям.

Качественные характеристики правоохранительного механизма не копируют параметры правоохранительной системы, но они имеют существенные общие моменты с последними. Изменение правоохранительной системы неизбежно означает и изменение правоохранительного механизма. Но изменение правоохранительного механизма не означает изменения всей правоохранительной системы. Необходимость совершенствования законодательства и правоохранительного механизма выражает их закономерную зависимость от потребностей практики, от объекта уголовной политики, который находится в непрерывном изменении. Изменение социальных условий, противоречий — бесконечный процесс изменения количественных и качественных параметров преступности, что в свою очередь означает изменение потребностей и интересов личности, общества, государства. В социальной системе, имеющей неоднородную, противоречивую и даже антагонистичную структуру, не может быть единства интересов различных элементов социальной системы — социальных общностей, сил, национальных, государственных образований. Потребности и интересы личности являются еще более противоречивыми и даже антагонистичными, равно как и средства, способы их достижения.

Источником развития интересов, потребностей является развитие производительных сил. Создавая новые товары, предметы потребления, производители, члены общества меняют свои потребности и интересы. Однако сохраняющиеся прежними в рамках существующей социальной системы принципы распределения не позволяют создать равные возможности удовлетворения изменяющихся потребностей и интересов. Возникающие социальные противоречия в зависимости от меры несовпадения интересов и потребностей неизбежно выливаются в социальные антагонизмы, внешним проявлением которых является преступность. Изменения преступности, ее показателей неизбежно вызывают изменения в элементах правоохранительной системы и, следовательно, в юридической форме ее закрепления — в законодательстве.

Особое значение в функционировании и развитии правоохранительного механизма имеет уголовное законодательство. Этому законодательству принадлежит определяющая роль в функционировании и развитии правоохранительной системы, правоохранительного механизма, уголовной политики в целом. Это обусловлено сущностью уголовного законодательства (права), его предметом и методом правового регулирования, социальными функциями [4, с. 150—155; 5, с. 7—8; 6, с. 4—7; 7, с. 8—12].

Уголовное право определяет пределы и формы преступного поведения, уголовной ответственности, наказуемости общественно-опасных деяний [8, с. 36—41; 7, с. 3]. В конечном счете, оно определяет структуру преступности, ее формальные криминологические параметры [9, с. 40—41]. Это право оказывает существенное воздействие на сущность, предмет, метод правового регулирования, социальную роль других отраслей права, законодательства криминологического цикла, особенно уголовного процесса, уголовно-исполнительного права, а также на судоустройство. Определенное воздействие оно оказывает на изменение административного, гражданского, трудового и других отраслей права.

Совершенствование уголовного законодательства и правоохранительного механизма, равно как и других направлений уголовной политики, предполагает строго определенные изменения как их отдельных сущностных, содержательных элементов, так и их совокупности, взаимосвязи, взаимодействия, вместе взятых как единый процесс и целостная система. На практике совершенствование составляющих уголовной политики осуществляется как единый и противоречивый процесс изменения системы этой политики. Примером единого процесса изменения уголовного законодательства и правоохранительного механизма является правовая реформа в России 1990-х гг. (о разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации см.: [10]). Ее источником и движущей силой стало изменение сущности, исторического типа, формы производственных отношений, экономического базиса, политической надстройки.

Социальные перемены вызвали всплеск преступности, кардинальные изменения ее состояния, уровня, динамики, структуры. Это вызвало качественные изменения всей правоохранительной системы, правоохранительного механизма, теории и практики правоохранительной деятельности. В конечном счете это изменило сущность уголовного и смежных с ним отраслей законодательства. А изменение законодательства неизбежно повлекло соответствующие изменения сущности, характера и структуры правоохранительного механизма. В то же время частные, количественные изменения правоохранительного механизма, например в средствах борьбы с преступлениями, вызвали соответствующие изменения уголовного законодательства.

Решающая роль в совершенствовании законодательства и правоохранительного механизма принадлежит субъектам уголовной политики. Разумеется, не все субъекты уголовной политики в равной мере являются субъектами совершенствования законодательства и правоохранительного механизма. Такими в соответствии с законом [11, ст. 104, 114] являются законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти, прежде всего в лице Федерального Собрания, Президента, Правительства, Конституционного, Верховного судов, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов государственной власти ее субъектов в пределах их компетенции.

Совершенствование законодательства, правоохранительного механизма — ключевые содержательные направления функционирования, развития, системы, механизма уголовной политики. Приоритетный характер этих направлений определяется их сущностью, социальными функциями, местом в системе направлений развития уголовной политики. Изменения объема,

структуры, характера, формы и функций правоотношений, юридических норм, государственно-правовых институтов, средств, методов и гарантий, образующих правоохранительный механизм, являются основой направлений функционирования и развития уголовной политики и достижения ее целей.

Литература

1. *Бабаев В. К.* Правовые отношения // Общая теория права: курс лекций. Н. Новгород, 1993.
2. Теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1997.
3. *Аврутин Ю. Е., Зубов И. Н.* Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития). СПб., 1998.
4. *Дурманов Н. Д.* Учение об уголовном законе // Курс советского уголовного права. В 6 т. Т. 1. М., 1970.
5. *Гришаев П. И.* Понятие, предмет и задачи советского уголовного права // Советское уголовное право. Часть общая / под ред. М. А. Гельфера, П. И. Гришаева, Б. В. Здравомыслова. М., 1972.
6. *Кригер Г. А.* Понятие, предмет и задачи советского уголовного права // Советское уголовное право. Часть общая / под ред. Г. А. Кригера, Б. А. Куринова, Ю. М. Ткачевского. М., 1981.
7. *Здравомыслов Б. В.* Понятие, предмет, задачи и принципы уголовного права // Уголовное право России. Общая часть: учебник. М.: Юристъ, 1996.
8. *Дурманов Н. Д.* Советский уголовный закон // Советское уголовное право. Часть общая / под ред. Г. А. Кригера, Б. А. Куринова, Ю. М. Ткачевского. М., 1981.
9. *Спирidonов Л. И.* Феномен преступности // Криминология: учебник для юридических вузов / под ред. В. Н. Бурлакова, В. П. Сальникова. СПб., 1998.
10. Указ Президента РФ от 6 июля 1995 г. № 673 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 28. Ст. 2642.
11. Конституция Российской Федерации. М.: Теис, 2006.

О. В. Гревцов

**Совершенствование правоохранительного механизма —
направление повышения эффективности правозащитной деятельности**

Совершенствование законодательства и правоохранительного механизма — ключевые направления функционирования и развития системы правовой политики государства. Приоритетный характер этих направлений определяется их сущностью, социальными функциями, ме-

стом в системе направлений развития правовой политики. Изменения объема, структуры, характера, формы и функций правоотношений, юридических норм, государственно-правовых институтов, средств, методов и гарантий, образующих правоохранительный механизм, являются основой функционирования и развития указанной политики и достижения ее целей.

O. V. Grevtsov

Improvement of law enforcement mechanism as a direction of improving human rights activity efficiency

Improvement of legislation and law enforcement mechanism are key directions in which the system of public policy of law may function and develop. The priority nature of such directions is determined by their essence, social functions, and position in the system of directions in which the policy of law may develop. Changes in the scope, structure, nature, form and functions of legal relations, norms, public and legal institutions, remedies, methods and guarantees that constitute a law enforcement mechanism provide the basis for functioning and implementation of this policy and achievement of its goals.

УДК 342.7:35

С. Ф. Мазурин,

*заведующий кафедрой административного и финансового права
Санкт-Петербургской академии управления и экономики,
кандидат юридических наук, доцент*

А. В. Попов,

*начальник управления делами Федеральной службы судебных приставов РФ,
действительный государственный советник юстиции 3-го класса,
кандидат военных наук*

Роль и место функции государственного управления в механизме осуществления правозащитной деятельности

*Рекомендовано действительным членом
МАН ВШ П. В. Герасименко*

В теории государства и права под функциями государства принято понимать основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение [2, с. 197]. Так, под функцией, согласно толкованию философского словаря, понимается роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому. Функция — это также и систематическая деятельность, обязанность кого-либо.

Категория «функция» в латинском языке обозначает «исполнение», «ответствие», «совершение», «отображение» [4]. В функциях государства воплощается и раскрывается его активная служебная роль как важнейшей части надстройки по отношению к своему базису, реализуется разносторонняя практическая деятельность внутри страны и на международной арене. Функции государства возникают и развиваются сообразно его историческим задачам и целям. Государство выполняет свое социальное назначение посредством осуществления соответствующих ему функций, представляющих собой устойчиво сложившиеся основные направления его деятельности.

Классификация функций государства может быть определена по различным критериям. В зависимости от того, в какой сфере общественной жизни — внутренней или внешней — осуществляются те или иные функции государства, разрешению каких задач они служат — внутривнутриполитических или внешнеполитических, — они подразделяются на внутренние и внешние [4, с. 198]. Внутренние функции государства — это деятельность государства,

реализуемая через его специальные властные структуры (органы), направленная на удовлетворение внутренних общественных потребностей. Например: защита конституционного и общественного строя от внутренних деструктивных сил; обеспечение безопасности юридических и физических лиц от противоправных посягательств и угроз природного и техногенного характера; охрана общественного порядка; обеспечение реализации социальных прав граждан; функция развития культуры науки и образования; воспитательная функция и т. п. К внешним функциям относится деятельность государства, связанная с укреплением основ самого государства, его суверенитета и целостности, поддержанием авторитета государства в международном сообществе: оборона страны; обеспечение мира и поддержание мирового порядка; развитие межгосударственного культурного, научного сотрудничества и т. п.

В свою очередь внутренние и внешние функции государства мы предлагаем классифицировать по характеру государственной и общественной значимости как **основные** и **вспомогательные**. К основным функциям относится такая деятельность государства, которая связана с жизненно необходимыми потребностями общественного строя, без осуществления которой просто невозможно само существование определенного типа государства. Иными словами, *основные функции* — это наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства, ориентированные на решение коренных стратегических задач и осуществление целей, стоящих перед ним в определенный исторический период.

Основным функциям государства присущ ряд общих черт.

- *во-первых*, в них наиболее ярко проявляется классовая и общечеловеческая сущность государства, его социальное назначение и обязательства по отношению к его населению;
- *во-вторых*, в отличие от многочисленных государственных функций, осуществляемых, как правило, специально предназначенными для этого органами (например, здравоохранение, социальное обеспечение, высшее образование, финансовая деятельность, дипломатия, внешняя торговля и т. д.), основные функции относятся к государственно-властной деятельности и выполняются, хотя и в разной мере, всеми или многими звеньями государственного аппарата;
- *в-третьих*, с точки зрения своего содержания и структуры основные функции носят комплексный, собирательный характер, т. е. включают в себя ряд вспомогательных функций и требуют системного анализа. Они воплощают сосредоточение усилий государства на каких-либо решающих, генеральных направлениях его внутренней или внешней деятельности. Объектом воздействия основных функций государства является широкий круг обладающих известным сходством общественных отношений в какой-то важной для государства сфере (например: проведение внешней политики государства, поддержание конституционного строя государства и т. п.). Сообразно с этим основные функции государства следует группировать по наиболее важным направлениям государственного воздействия.

Таким образом, под основной функцией государства следует понимать законодательно закрепленный вид государственной деятельности, в котором наиболее полно реализуются основные обязательства государства перед населением и мировым сообществом, проявляется сущность и назначение государства конкретного типа и разрешаются главные стратегические цели государства. Таких функций у государства значительно меньше, чем функций вспомогательных, в их числе такие функции, как: *обеспечения внутренней и внешней безопасности; социально-экономического развития общества; развития и укрепления международных отношений; военно-технического сотрудничества России; обеспечения социальной защиты населения, законотворческая функция; управления делами государства* — организационно-координационная, распорядительная функции. Характерной особенностью для таких функций является их устойчивое историческое постоянство. Иначе говоря, основные функции представляют собою устойчивую связь с государством. Другие же функции государства условно можно назвать вспомогательными, они входят в круг постоянных обязанностей конкретных государственных органов, государственных служащих и должностных лиц (например, обеспечение общественной безопасности, охрана общественного порядка, лицензионная деятельность, паспортизация населения, прокурорский надзор, судебная деятельность и т. п.). Таких функций у государства значительно больше, чем основных, они носят хотя и второстепенный, но необходимый для жизнедеятельности государства характер, в целом их можно называть вспомогательными, так как они осуществляются в целях обеспечения основных функций государства.

Вспомогательные функции государства представляют собою опосредованную деятельность государственных органов, направленную на обеспечение реализации основных функций государства и удовлетворение развивающихся общественных потребностей. Число таких функций при определенных жизненных условиях может расти (появляться новые виды) или, наоборот, упраздняться вместе с осуществляющими их субъектами.

Основные функции, включая государственную функцию управления, возникают и совершенствуются одновременно с возникновением государства и прекращают свое существование с прекращением его существования. Особого внимания, на наш взгляд, требует государственная функция управления, как основная функция государства, возникшая и развивающаяся одновременно с возникновением самого государства, которой практически отводится недостаточное внимание в научной и учебной литературе по административному праву и теории государства и права. Данная функция представляет собою оперативную, организационно-координационную, регулятивную деятельность аппарата государственной власти, осуществляемую при помощи широких слоев общественности, направленную на урегулирование многообразных общественных отношений, происходящих в различных сферах государственной жизни.

Г. В. Атаманчук, определяя сущность государственного управления как направляющее, организующее и регулирующее воздействие на обществен-

ные отношения, подчеркивает возрастающее значение таких функций, как согласование, координация и интеграция на общей правовой и организационной основе [1, с. 19, 23]. Отмеченные функции, на наш взгляд, имеют второстепенное, вспомогательное значение. Применительно к понятию «государственное управление» для нас представляют определенный интерес как основные, так и вспомогательные функции государства.

Из функций государства некоторые авторы выделяют *функции органов государства* [2, с. 199], т. е. реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества. Представляется, что данное отграничение не вполне оправдано, так как не увязывается с содержанием понятия «государство». Термин «государство» является понятием обобщенным, безраздельно включающим такой обязательный элемент, как «организация публичной власти» — система органов публичной власти, которая является механизмом реализации государственных функций, без чего государство существовать не может, не может и реализовать ни одну из своих функций.

В нормативных правовых актах не содержится понятия «государство», а в теории государства и права существует множество иногда не согласующихся понятий. Позволим себе представить понятие государства, включив в него обязательные, на наш взгляд, определяющие его содержание элементы, без которых само понятие — «государство» — утрачивает свое смысловое содержание.

Государство (авт.) — *социально организованная общность людей, именуемых народом, который объединен границами суверенного, территориально-пространственного образования, имеет единую экономическую, политическую и правовую системы и управляется органами публичной власти.*

Организация публичной власти представляет собою систему специальных юрисдикционных и полномочных органов государства, которые и осуществляют разнообразные виды государственной деятельности. Никакой самостоятельной деятельности (функций), не свойственной именно государству или не прописанной в нормах государственного права, государственные органы осуществлять самостоятельно не могут, они обязаны строго руководствоваться в своей деятельности законом, применяемым к определенным общественным отношениям. Именно поэтому *функции органов государства* не следует однозначно отделять от понятия *функции государства*, ибо они являются фактором обеспечения основного предназначения государства. Как нами уже отмечалось, все государственные функции целесообразнее подразделять на **основные** и **вспомогательные**. Так, например, *правотворчество* и *управление* как виды государственной деятельности, без сомнения, следует отнести к основным функциям государства. В свою очередь неправотворческая и неуправленческая деятельность не могут осуществляться без ряда вспомогательных функций: сбора и анализа необходимой информации, планирования, программирования, принятия организационного решения и др., которые осуществляются специальными органами, создаваемыми законода-

тельной и исполнительной властью государства для реализации их основных функций.

Для того чтобы любая основная функция государства могла быть реализована, необходимо создание механизма управления в лице государственно-властных органов, т. е. специальных субъектов, деятельность которых направлена на урегулирование общественных отношений, но и этого еще не вполне достаточно, также необходимо наделить данные субъекты (органы публичной власти) специальным правовым статусом и определить их функции, которые мы и называем *вспомогательными* обеспечивающими функциями государства, при помощи которых и реализуются основные функции государства. Например, для того чтобы реализовать **экономическую функцию** государства, необходимо создание экономических институтов в виде банков, иных кредитных учреждений собственно государственного характера или позволить образование частных финансово-кредитных организаций, создание которых связано с рядом формальностей, обусловленных реализацией функций иных органов государства (налоговых органов, органов внутренних дел, органов противопожарного надзора и др.). В виде второстепенной функции здесь будет выступать лицензионно-регистрационная и разрешительная деятельность государства, проводимая субъектами исполнительной власти. Иными словами, без реализации вспомогательных функций через органы публичной власти государство не может приступить к реализации своей основной экономической функции.

Здесь необходимо отметить, что все основные и вспомогательные функции государства имеют тесную взаимосвязь и взаимозависимость и не могут существовать изолированно, ибо и само предназначение государства как организации публичной власти потеряет всякое смысловое содержание. Из всего сказанного следует сделать однозначный вывод, что каждая из основных функций государства обеспечивается совокупностью вспомогательных функций, имеющих специфический отраслевой характер. Таким образом, осуществление основных функций государства по своему содержанию есть непрерывный процесс реализации отдельными государственными органами многочисленных вспомогательных функций.

Процесс государственного управления, как и все иные основные функции государства, включает в себя ряд специфических вспомогательных функций, которые целесообразно именовать управленческими функциями, так как и они составляют определенный вид деятельности отдельных звеньев системы государственного управления и установлены, как правило, в законах или подзаконных актах — сбор и анализ информации. Вопросы сбора и анализа информации регулируются Федеральным законом от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» [7, ст. 609].

Доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни.

Владельцы информационных ресурсов обеспечивают пользователей (потребителей) информацией из информационных ресурсов. В п. 2 ст. 12 указанного закона предусмотрен перечень документов, которые возлагают на тех или иных лиц обязанность по обеспечению доступа к информации. К таким документам относятся: законодательство, учредительные документы организаций, договоры на услуги по информационному обеспечению. Пример: Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» и Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1425.

Перечни информации и услуг по информационному обеспечению, сведения о порядке и условиях доступа к информационным ресурсам, согласно с указанным законом, владельцы информационных ресурсов и информационных систем предоставляют пользователям бесплатно. Органы государственной власти и организации, ответственные за формирование и использование информационных ресурсов, обеспечивают условия для оперативного и полного предоставления пользователю документированной информации в соответствии с обязанностями, установленными уставами (положениями) этих органов и организаций.

Порядок накопления и обработки документированной информации с ограниченным доступом, правила ее защиты и порядок доступа к ней определяются органами государственной власти, ответственными за определенные вид и массивы информации, в соответствии с их компетенцией либо непосредственно ее собственником в соответствии с законодательством.

Многие нормативные правовые акты одновременно содержат в себе не одну, а несколько функций управления. Например, Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 31.12.2005 г.) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [6], установлены такие функции, как:

- **прогнозирование** (научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных);
- **планирование** (определение направлений, целей управленческой деятельности, способов и средств их достижения);
- **организацию** (формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между управляющим и управляемым субъектами управления);
- **координацию и взаимодействие**, представляющих ориентацию субъектов управления на наиболее эффективное достижение требуемых результатов, осуществляемых для достижения общих целей управления;
- **контроль** над осуществлением определенной деятельности и **учет** ее результатов;
- **распорядительство** (установление режима деятельности по достижению целей и задач управления в соответствии с заданной программой).

В основе реализации государственно-властных функций управления лежат принципы законности, гласности, доступности и др. В государствах, осуществляющих принцип законности, властные полномочия государственных органов и иных субъектов публичной власти регулируются правовыми нормами, закрепляющими их компетенцию. Заслуженный деятель науки, доктор юридических наук, профессор Д. Н. Бахрах отмечает, что эффективность деятельности аппарата публичной власти, ее слаженность во многом зависят от правильного определения компетенции органов, их структурных подразделений, должностных лиц. Урегулированность осуществления публичной власти системой правовых норм о компетенции, реализация и строгое следование этим нормам — важнейшие условия соблюдения законности [2].

Соблюдение же законности как основной принцип, относящийся к деятельности субъектов управления, должен являться одновременно и основным принципом их правосознания и правовой культуры.

Процесс управления как функция в собственном смысле всегда представляет собою ряд определенных самостоятельных и последовательных стадий: изучение объекта управленческой деятельности; определение средств, методов и способов управленческого воздействия на требующие урегулирования общественные отношения; выработка и принятие решения; организация его исполнения; контроль исполнения решения; анализ и подведение итогов. Все основные функции государства: социально-культурная, социально-политическая, экономическая и др., реализуются только посредством функции государственного управления.

Государственному управлению свойственны определенные характерные черты:

- осуществляется специальными уполномоченными на то субъектами управления. Компетенция органов государственного управления состоит из двух обязательных элементов: властных полномочий и подведомственности, т. е. определения предметов, объектов, на которые распространяется власть субъекта, которыми он ведает. «...Составные части компетенции — юридическая возможность или долженствования... выполнять определенного вида управленческую деятельность (т. е. функцию) применительно к деятельности определенного вида объектов управления» [5, с. 240];
- является организующей деятельностью;
- носит исполнительно-распорядительный характер.

К числу специфических черт относят: подзаконность, подконтрольность, властность.

Подзаконность означает, что государственное управление базируется и осуществляется на базе действующего российского законодательства. Подконтрольность требует соподчинения, правомочий на проверку исполнительности предписаний вышестоящих инстанций системы государственного управления нижестоящими, т. е. подчиненными по отношению к наделенным правом требовать, приказывать и воздействовать. Властность обязыва-

ет участников управленческой деятельности лояльно, на законных началах строить отношения, не превышая властных полномочий.

Методы государственного управления подразделяют на три группы: административные, экономические, социально-психологические.

К *административным методам* относятся: принуждение, предписание, проверки (контроль и надзор).

К *экономическим методам* относятся: государственные заказы, материальные виды воздействий.

К *социально-психологическим методам* относятся: убеждение, согласование, оказание помощи.

Отдельные ученые к административным методам относят также такие виды, как: административно-правовые, административно-организационные, нормативные, индивидуальные, обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, поручительные и рекомендательные.

Функциями государственного управления признаются три группы: общие, обеспечивающие, специальные.

К *общим функциям* относятся: организация, координация, планирование, прогнозирование, информация, регулирование и контроль.

К *обеспечивающим функциям* относят те, которые не прямо, а опосредованно способствуют достижению целей и решению задач (материальное, техническое, информационное и иное обеспечение).

К *специальным функциям* относятся: правотворчество, регулятивно-управленческая, охранная, оперативно-исполнительская, административно-процессуальная.

Также к функциям государственного управления относятся: разработка и реализация политики, выражающейся в государственных программах общенационального и регионального масштабов; установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни; управление учреждениями государственного сектора; регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора; обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления; осуществление государственного контроля и надзора за процессами, происходящими в управляемой и регулируемой сферах.

Функции управления осуществляют также местные (муниципальные) органы. Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления — собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т. п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэра и т. п.).

Выборный представительный орган местного самоуправления утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении, устанавливает местные налоги и сборы, утверждает программы развития соответствующих территорий, принимает положение (устав) о местном самоуправлении, осуществляет контроль за деятельностью главы местного самоуправления.

Глава местного самоуправления непосредственно или через образуемые им органы местного самоуправления осуществляет управление муниципальным хозяйством, распоряжается имуществом и объектами муниципальной собственности, издает по вопросам своего ведения постановления и распоряжения, разрабатывает местный бюджет, обеспечивает его исполнение и выполняет другие исполнительно-распорядительные функции.

В реализации функции государственного управления активное участие принимают общественные организации и отдельные граждане, которые путем своего обращения в различные государственно-властные структуры, а также через референдум и выборы, реализуют свое право на управление делами государства.

В числе специфических признаков государственного управления выделяют следующие: вертикальность системы исполнительных органов, реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, т. е. во внесудебном порядке, наличие полномочий по административному правотворчеству (сочетание правоприменения с правоустановлением), наделение юрисдикционными полномочиями (правом наложения дисциплинарных и административных взысканий).

Как внешнее выражение государственно-властных полномочий государственная функция управления проявляется через определенные, ранее отмеченные нами вспомогательные функции: регистрацию, лицензирование, аттестацию, заключение государственных договоров, разработку государственных программ, выработку концепций и доктрин.

Каждая из вспомогательных функций (форм деятельности) имеет свои особенности и механизм применения.

Функции государственного управления по способу применения, использования подразделяются на: целенаправленные для внутренних и внешних нужд, задач, организационные, материально-технические, правотворческие, правоприменительные, регулятивные, правоохранительные, письменные, устные и конклюдентные.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что посредством государственного управления как специфического вида деятельности и основной функции публичной власти реализуются поставленные цели и разрешаются задачи, стоящие перед государством и охватывающие все сферы общественной жизни. Именно поэтому государственное управление следует считать основной, организационной функцией государства.

Литература

1. *Атаманчук Г. В.* Управление: социальная ценность и эффективность. М., 1995.
2. *Байтин Т. И.* Общая теория государства и права: академический курс. В 2 т. Т. 1 / отв. ред. М. Н. Марченко. Теория государства. М.: Зерцало, 1998.

3. Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4.
4. Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия. М., 2003.
5. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988.
6. Российская газета. 28.07.2005.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8.

С. Ф. Мазурин, А. В. Попов

**Роль и место функции государственного управления
в механизме осуществления правозащитной деятельности**

Посредством государственного управления как специфического вида деятельности и основной функции публичной власти реализуются цели, стоящие перед государством, охватывающие все сферы общественной жизни. Государственное управление следует считать основной, организационной функцией государства, играющей важнейшую роль в механизме осуществления правозащитной деятельности.

S. F. Mazurin, A. V. Popov

**The role and place of public management function
in the human rights mechanism**

Public management as a specific type of activity and main function of public authority allows the State to achieve goals in all spheres of public life. Public management should be considered as the main organizational function of the State, which plays a crucial role in the human rights mechanism.

РЕЗОЛЮЦИЯ

Международной научно-практической конференции — XVI Академических чтений Международной академии наук высшей школы «Роль и место государственного и негосударственного секторов профессионального образования в едином образовательном пространстве России»

г. Брянск

29 сентября — 1 октября 2010 г.

Международная научно-практическая конференция — XVI Академические чтения МАН ВШ «Роль и место государственного и негосударственного секторов профессионального образования в едином образовательном пространстве России» организована Международной академией наук высшей школы, Санкт-Петербургским отделением МАН ВШ, Департаментом общего и профессионального образования Брянской области, Комитетом по науке администрации Брянской области, Образовательным консорциумом «Среднерусский университет», Негосударственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Брянский институт управления и бизнеса», Советом ректоров вузов Брянской области.

В конференции приняли участие более 100 ученых и специалистов из России (г. Москва, Санкт-Петербург, Брянск, Екатеринбург, Казань, Калуга, Калининград, Курск, Обнинск, Псков, Саратов, Тула, Тюмень, Ярославль), Белоруссии (г. Минск), Украины (г. Киев, Херсон) и Молдовы (г. Кишинев), представлено 30 докладов и сообщений.

Участники конференции обсудили проблемы развития государственного и негосударственного секторов высшего профессионального образования в России и пути их решения, укрепления сотрудничества государственного и негосударственного секторов высшего профессионального образования, состояние кадрового обеспечения вузов государственного и негосударственного секторов высшего профессионального образования, научной и инновационной деятельности государственного и негосударственного секторов высшего профессионального образования, влияние инновационных образовательных технологий в вузах на повышение качества высшего профессионального образования и подготовку творческих специалистов для

инновационного развития России, выполнили сравнительную оценку эффективности деятельности государственного и негосударственного секторов высшего профессионального образования.

В ходе работы конференции состоялся активный и плодотворный обмен мнениями о состоянии и перспективах развития государственного и негосударственного секторов высшего профессионального образования в странах — участницах Конференции.

Обмен мнениями показал, что в настоящее время в России существует единая система высшего образования, включающая в себя мощное ядро государственных вузов и динамично развивающийся сектор негосударственных вузов.

Общее количество вузов в стране составляет 1184, в т. ч. 660 государственных вузов (58,2%) и 474 аккредитованных негосударственных вузов (41,8%). Прием в вузы в 2009 г. составил около 1640 тыс. человек, в т. ч. в государственные вузы — 1360 тыс. человек (83%), в негосударственные вузы 280 тыс. чел. (17%). В настоящее время во всех вузах страны обучается 7505 тыс. студентов, в т. ч. в государственных вузах 6205 чел. (82,7%); в негосударственных вузах — 1300 тыс. чел. (17,3%).

Негосударственный образовательный сектор России, воплощающий идеи частно-государственного партнерства, состоялся и занимает заметное место в едином образовательном пространстве. Его основными достоинствами являются возможность привлечения лучших педагогических кадров, использования передовых образовательных технологий и современной информационной и материальной базы, приближенность учебного процесса к запросам обучающихся и работодателей, гибкая и динамичная реакция на изменения рынка труда.

Негосударственные вузы — это инновационные площадки для развития новых идей в экономике, активно влияющие на интеграцию в международное образовательное пространство, предоставляющие гражданам дополнительные возможности в реализации прав на образование.

Вместе с тем сегодня негосударственная образовательная система нуждается в реальной помощи от государства и бизнеса как в правовой, так и в финансовой сферах. Серьезной проблемой негосударственного сектора образования являются неравные условия допуска к национальным образовательным программам, грантам и проектам, финансируемым из бюджета, необходимость снижения для негосударственных вузов размеров арендной платы, освобождения их от налога на землю и имущество, формирования госзаказа на подготовку специалистов, упрощения процедуры предоставления студентам образовательных кредитов.

Общей проблемой сегодняшнего дня для государственных и негосударственных вузов остается переход к оценке эффективности вузовских систем менеджмента качества образования, а затем — от менеджмента качества к созданию культуры качества образовательного процесса. Не менее важной проблемой становится развитие дополнительного профессионального образования.

Участники конференции отмечают большие трудности, которые испытывают все вузы независимо от их организационно-правовой формы в связи с переходом системы образования на рыночные принципы функционирования. Происходит трансформация основных функций высшей школы, изменяются социальные функции высшего образования. Важнейшей задачей становится сбалансированность в определении социального измерения в образовании — переход к смешанным по источникам финансирования формам обучения.

Особую заботу представляет переход к новой образовательной модели выпускника, когда эффективность работы вуза оценивается по результатам трудоустройства выпускников, а инструментом оценки рыночной составляющей качества образования выступают компетенции, а также результаты общественно-профессиональной экспертизы.

По-прежнему остается острой проблема престижности высшего образования, профессии преподавателя высшей школы.

Тревожное состояние сложилось с научными исследованиями как в государственном, так и в негосударственном секторах, остающимися важнейшим источником обновления содержания и повышения качества образования.

Участники XVI Академических чтений отмечают:

Образование формирует интеллектуальный потенциал нации и играет ключевую роль в инновационном развитии экономики.

Негосударственные вузы играют значительную роль в подготовке специалистов с высшим образованием. Однако свои основные усилия они сосредоточили на подготовке в области гуманитарных наук, экономики и управления, что является признаком неустойчивого положения вузов. Поэтому перед коллективами негосударственных вузов, ректорским корпусом стоит задача освоения новых направлений образовательной деятельности.

По официальной статистике негосударственные вузы набрали только четверть студентов от набора прошлых лет. Государственные вузы Москвы набрали в этом году 48% студентов, обучающихся на контрактной основе. Демографический и экономический кризисы еще продолжаются. Поэтому вузы должны быть готовы к выработке эффективных решений, смягчающих возникшую ситуацию.

Сохраняется необходимость разработки новой нормативно-правовой базы, определяющей современные организационно-экономические механизмы деятельности вузов, исключающей явления монополизма в образовательной среде. МАН ВШ, используя весь свой интеллектуальный потенциал и наработанный практический опыт, готова принять участие в этом процессе.

Участники XVI Академических чтений рекомендуют:

1. Органам законодательной власти:

1.1. Обеспечить равенство правовых условий функционирования государственных и негосударственных образовательных организаций, в том числе налогов, землепользования, аренды, финансирования аккредитованных организаций.

2. Руководству Минобрнауки России, другим министерствам и ведомствам, имеющим в подчинении учреждения ВПО:

Разработать программу государственной поддержки и содействия развитию системы негосударственных образовательных организаций.

Создать в структуре министерства постоянно действующую рабочую группу по развитию негосударственного образования и изучению международного и отечественного опыта инновационной деятельности негосударственных образовательных организаций.

Обеспечивать и неукоснительно соблюдать равноправное участие негосударственных профессиональных учебных заведений в конкурсах и распределении государственных ресурсов.

Обеспечить для негосударственных образовательных организаций равноправное с государственными участие в Национальном проекте «Образование».

3. Высшим учебным заведениям:

3.1. Сосредоточить усилия на новых образовательных технологиях: балльно-рейтинговой системе, модульном принципе организации учебного процесса, тестировании с использованием современных достижений тестологии, систематической текущей аттестации уровня знаний обучающихся как инструментах повышения качества образования.

3.2. Продолжить совершенствование вузовских систем качества образования, ориентируя профессорско-преподавательский состав на переход от менеджмента качества к культуре качества образовательной деятельности.

4. Международной академии наук высшей школы:

4.1. Рассмотреть возможность придания официального статуса Академическим чтениям МАН ВШ в системе повышения квалификации работников высшей школы.

Конференция констатирует:

1. Высокий организационный, научный и методический уровень ее проведения.

2. Активное участие в Конференции специалистов, ученых, аспирантов и студентов вузов.

3. Высокий научный и содержательный уровень сделанных докладов.

Проведение конференции способствовало установлению более тесных деловых контактов и укреплению двухсторонних связей между вузами.

Участники Международной научно-практической конференции — XVI Академических чтений МАН ВШ выражают искреннюю благодарность организаторам конференции, прежде всего Санкт-Петербургскому отделению МАН ВШ, Образовательному консорциуму «Среднерусский университет», Негосударственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Брянский институт управления и бизнеса» за теплый прием и создание прекрасных условий для работы и отдыха.

Информация для авторов статей

Для публикации в «Известиях МАН ВШ» принимаются статьи на русском или английском языке, содержащие результаты актуальных фундаментальных и прикладных исследований, передовых наукоемких технологий, научных и научно-методических работ, посвященных проблемам высшего образования, развития науки в высшей школе, а также материалы, отражающие деятельность МАН ВШ, ее структурных подразделений и отдельных членов.

Журнал публикует преимущественно материалы членов МАН ВШ. Статьи, предоставляемые авторами — не членами академии, должны сопровождаться письменной мотивированной рекомендацией действительного члена МАН ВШ. Объем статьи не должен превышать 15 страниц машинописного текста формата А4 (210×297 мм), напечатанного через два интервала, включая текст статьи, таблицы, рисунки и библиографию. Текст статьи должен быть распечатан на лазерном или струйном принтере (гарнитура «Times New Roman», кегль 14). Напечатанный текст должен иметь поля следующих размеров: верхнее и левое — 25 мм, правое и нижнее — 20 мм.

Иллюстрации к статье (рисунки, фотографии) должны быть черно-белыми, четкими и представляться отдельно от текста. Обычный размер иллюстраций не более половины листа А4. Литература размещается в конце статьи с цифровыми ссылками на нее в тексте в квадратных скобках [].

Статья должна содержать УДК и на отдельном листе аннотацию на русском и английском языках, включая название на английском языке.

Статья присылается в двух экземплярах с сопроводительными документами: экспертное заключение о возможности опубликования в открытой печати; сведения об авторе (авторах): Ф. И. О., должность, ученые степень и звание, домашний адрес, место работы, номера телефонов, адрес электронной почты. Статья должна быть подписана всеми авторами.

Вместе с печатным вариантом текст предоставляется также в электронном виде на дискете 3,5". Электронная версия статьи выполняется в формате Word 6.0 и выше в виде одного файла без разбивки на страницы, переносов, шрифтовых выделений. На наклейке дискеты указываются фамилия первого автора и название статьи.

Все рукописи рецензируются. По результатам рецензирования редколлегия принимает решение о целесообразности опубликования материалов.

Не принятые к печати статьи редакцией не возвращаются.

Научный и общественно-информационный журнал

**Известия международной академии
наук высшей школы**
Выпуск № 2 (52), 2010

Статьи публикуются в авторской редакции

Подготовка оригинал-макета:
А. В. Блажко, Г. М. Матвеева, Е. Е. Посадова

*Издательство Санкт-Петербургской академии управления и экономики
198103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44
E-mail: izdat-ime@spbame.ru, izdat-ime@yandex.ru*

Подписано в печать 15.11.2010.
Формат 70×108/16. Уч.-изд. л. 13,1. Усл. п. л. 20,3.
Заказ № 1239. Тираж 1500 экз.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
ООО «Инжиниринг сервис»
191186 г. Санкт-Петербург, ул. Циолковского, д. 13, лит Д
Тел.: (812) 655-50-45