

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Проблемы правового обеспечения участия граждан в государственном управлении

Лушникова Александра Игоревна

Студент

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Факультет государственного управления, Москва, Россия

E-mail: LushnikovaAI@sra.msu.ru

Говоря о Российской Федерации, как о «демократическом правовом государстве» [4] стоит отметить, что власть в таком государстве ограничена и подзаконна, а все существующие общественные институты выражаются и закрепляются в правовых нормах [1], «власть в современном государстве становится правовой властью» [3].

Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении государством [4] и одной из стоящих перед Россией задач является обеспечение реализации этого права в полной мере. Федеральным законодательством о государственной гражданской службе обозначена необходимость формирования кадрового резерва на конкурсной основе для замещения должностей государственной службы, а также предусмотрена возможность принятия других федеральных законов, регулирующих вопросы данной сферы [8].

Из-за неполного регулирования вопросов прохождения государственной службы на федеральном уровне (в частности отсутствия специального федерального закона о кадровом резерве) растет количество подзаконных актов. На данный момент существует более восьмидесяти указов Президента и около пятидесяти постановлений Правительства, посвященных этому вопросу [11].

Отсутствие понятийного аппарата (например, всеобщего определения термина «кадровый резерв» [8]) может создать сложности, так как регулирование государственной службы активно осуществляется на уровне субъектов Федерации. Для примера, государственная служба в Санкт-Петербурге на 2008 год регулировалась не только федеральным законодательством, но также и двадцатью нормативными правовыми актами города и рядом нормативных правовых актов Ленинградской области [2].

В Послании Президента России Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ упоминается перспектива создания Кодекса о государственной службе [6]. Я не считаю релевантным создание кодифицированного акта, потому что на данном этапе не существует достаточного массива правовых норм для кодификации. Но введение ряда федеральных законов действительно необходимо: на текущий момент оказываются не выясненными многие вопросы, в том числе порядок перехода из резерва одного органа государственной власти в другой, порядок исключения из кадрового резерва, методы и гарантии перехода из резерва в постоянный состав [8].

Вполне возможно взять на вооружение зарубежный опыт: например, согласно п.1 ст. 75 Основного закона Германии, Федерация определяет «рамочную» компетенцию для установления правоотношений на государственной службе в субъектах Федерации [7].

Второй проблемой, связанной с наличием пробелов в законодательстве, является возможность появления структур, правовой статус которых достаточно сложно иден-

тифицировать. Владимир Путин с целью «построения сильной, демократической, суверенной России» [12] в мае 2011 года создает Общероссийский народный фронт.

ОНФ, успешно соответствуя критериям общественного объединения («добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей» [9]), не попадает ни под одну конкретную форму.

Не урегулирован вопрос о том, кто может быть членом ОНФ и не освещена деятельность координационного совета, который выступает руководящим органом. Данная организация не зарегистрирована в Министерстве юстиции. Можно отметить, что не разъяснен вопрос с членством, потому что, согласно словам пресс-секретаря В.В. Путина, членство не дает гражданам ни каких-либо привилегий, ни даже членских билетов [13].

Теоретиками отмечается возможность отказа от системы партий (например, М.Я. Острогорский высказывался о создании временных объединений для представления конкретных целей [5]), и если рассматривать ОНФ в этом ключе, то это определенно новация. Но процесс изменения сложившегося порядка, конечно, очень сложен и требует времени, а правовая основа для подобного нововведения не разработана. В итоге, конструкция ОНФ аморфна.

Владимир Путин в ходе межрегиональной конференции «Развитие Юга России» указал важность подбора кадрового резерва, а также отметил, что в обсуждении кандидатов должны принимать участие и беспартийные сторонники [12]. Есть сомнения, что ОНФ сможет профессионально и главное законно выполнять функции «государственного органа по управлению государственной службой», создание которого предполагает федеральное законодательство [8].

Я считаю ситуацию, когда официально признанные институты по осуществлению государственного управлению не работают, а структуры, для управления изначально не предусмотренные, активно действуют, противоречащей принципам правового государства и демократического плюрализма и требующей тщательного урегулирования.

Литература

1. Большой юридический словарь под редакцией А.В. Малько. М.: Проспект. 2009
2. Государственная служба в Российской Федерации: библиографический научно-вспомогательный аннотированный указатель под общ. ред. канд. ист. Наук И.В. Чигаревой. Спб.: Изд-во СЗАГС. 2008
3. Кистяковский Б.А. Сущность государственной власти. Ярославль: Тип. Губ. правл., 1913
4. Лозовский Л.Ш. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания. М.: ИНФРА-М. 2011
5. Политология: хрестоматия под редакцией М.А. Василика. М.: Гардарики. 2000
6. Послание Президента России Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ «Порядок во власти – порядок в стране». 1997

7. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т 2. М.: Норма. 2002
8. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»
9. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. 82-ФЗ «Об общественных объединениях»
10. <http://www.specletter.com> (Особая буква. Е.А.Лукьянова «Политико-правовая природа Общероссийского народного фронта»)
11. <http://www.rezerv.gov.ru> (Федеральный портал управленческих кадров)
12. <http://old.er.ru/> (Единая Россия: официальный сайт партии)
13. <http://narodfront.ru/> (Общероссийский народный фронт)