

# Государственная власть и местное самоуправление

№ 8 2008

● Процедурные рекомендации относительно  
прав и обязанностей оппозиции  
в демократическом парламенте

● Материалы Совета Европы

● Вопросы совершенствования  
законотворческого процесса  
в Республике Казахстан

● Парламентаризм и актуальные проблемы  
конституционной реформы 2005-2007 годов  
в Кыргызской Республике

# Государственная власть и местное самоуправление

№ 8/2008

ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ.  
Зарегистрировано в Госкомпечати:  
рег. № 017053 от 14.01.98.  
Издается 6 раз в полугодие.

## СОДЕРЖАНИЕ

Август 2008

### ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

#### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- 3 **Кимлацкий О.А., Мачульская И.Г.**  
О состоянии борьбы с коррупцией  
в Российской Федерации
- 7 **Колегов В.В.** Отчет о межрегиональном семинаре  
«Перспективы внедрения оценки регулирующего  
воздействия на региональном уровне»

#### ПРАВО. ОБЩЕСТВО. ГОСУДАРСТВО

- 9 **Федосеева Н.Н.** Основные подходы к определению  
категории «функции государства»

#### МАТЕРИАЛЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ

- 13 **Резолюция** Парламентской Ассамблеи Совета Европы  
№ 1601 (2008) «Процедурные рекомендации  
относительно прав и обязанностей оппозиции  
в демократическом парламенте»
- 16 **Резюме докладов** 14-й весенней сессии Конгресса  
местных и региональных властей Европы  
(12–14 марта 2008 г.)
- 18 **Рекомендации** 14-й весенней сессии Конгресса  
местных и региональных властей Европы  
(12–14 марта 2008 г.)
- 26 **Резолюции** 14-й весенней сессии Конгресса местных  
и региональных властей Европы (12–14 марта 2008 г.)

#### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- 32 **Айтхожин К.К.** Вопросы совершенствования  
законотворческого процесса в Республике Казахстан
- 39 **Арабаев А.А.** Парламентаризм и актуальные  
проблемы конституционной реформы  
2005–2007 годов в Кыргызской Республике
- 46 **Информационное письмо** о проведении  
V международной научно-практической конференции  
«Проблемы устойчивого развития городов»  
(Челябинская область, Миасс, 17–18 октября 2008 г.)

**Председатель Редакционного совета:**  
**проф. А.С. Автономов,**  
главный научный сотрудник  
Института государства и права РАН

**Редакционный совет:**  
**проф. С.А. Авакьян,**  
заведующий кафедрой юридического  
факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**проф. Н.В. Витрук,**  
судья Конституционного Суда РФ  
в отставке, заведующий кафедрой  
Российской академии правосудия

**проф. А.И. Казанник,**  
Омский государственный университет

**проф. М.А. Митюков,**  
Заслуженный юрист  
Российской Федерации

**проф. А. Фогельклу,**  
зам. директора Института  
евразийских исследований  
Упсальского университета

**проф. В.М. Чибинев,**

**проф. Д.Ю. Шапсугов,**  
директор Южного филиала ИГП РАН

**Экспертный совет:**

**М.Б. Алексеев,**  
директор Фонда поддержки местного  
самоуправления при РАЮН  
**д.ю.н. В.Б. Евдокимов,**  
заведующий отделом НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

**проф. М.Н. Марченко,**  
заведующий кафедрой юридического  
факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**д.ю.н. В.С. Мокрый,**  
заведующий сектором  
муниципального права и местного  
самоуправления ИГП РАН

**Главный редактор журнала:**  
**д.ю.н. А.В. Макаров,**  
директор Юридического института  
Читинского государственного  
университета

**Заместитель главного  
редактора журнала:**

**С.Н. Станских,**  
исполнительный директор  
Фонда конституционных реформ

**Помощник зам. главного редактора:**  
**И.В. Комиссаров,**  
научный сотрудник Фонда  
конституционных реформ

**Главный редактор ИГ «Юрист»:**  
**доцент В.В. Гриб**

**Ответственный редактор ИГ «Юрист»:**  
**Д.В. Замышляев**



та и материальное обеспечение старости должны быть поставлены в прямую зависимость от того, как чиновник исполняет свой служебный долг. При этом протекционистские меры должны сочетаться с ограничительными и репрессивными;

- ♦ разработать и принять этические кодексы поведения для всех ветвей и уровней власти в Российской Федерации;

- ♦ восстановить институты парламентского и общественного контроля путем внесения изменений в Конституцию Российской Федерации;

*в организационно-административной сфере:*

- ♦ разработать национальную программу борьбы с коррупцией долгосрочного действия;

- ♦ создать национальную антикоррупционную систему по аналогии с антитеррористической и антинаркотической и специализированный межведомственный федеральный орган по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации;

- ♦ организовать стажировки российских специалистов в странах, в которых успешно реализуются программы противодействия коррупции (по ведомственной принадлежности);

- ♦ сформировать систему кадрового резерва власти, которая бы позволяла отбирать кандидатов на должности, проводить их проверку на профессиональную пригодность; коллегиально, на многовариантной основе принимать решения о рекомендации этих людей на ту или иную государственную должность;

- ♦ повысить престиж государственной службы; существенно увеличить денежное содержание государ-

ственных служащих с предоставлением гарантированного социального пакета;

- ♦ регулярно проводить выборочные сравнительные проверки реальной стоимости имущества должностных лиц и их легальных доходов, невзирая на лица;

- ♦ максимально исключить личное общение чиновников и граждан, постепенно вводя электронные формы документов и современные информационные технологии;

- ♦ организовать при органах прокуратуры «телефоны доверия», по которым граждане могли бы сообщать о фактах коррупции;

*в системе гражданского общества:*

- ♦ разработать программы повышения правовой грамотности населения с участием общественных объединений и средств массовой информации;

- ♦ развивать механизмы независимой общественной экспертизы решений, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления;

- ♦ создавать государственно-общественные консультации граждан по защите их прав и свобод в отношениях с органами власти и местного самоуправления;

*в информационно-пропагандистской сфере:*

- ♦ поддерживать и поощрять те средства массовой информации и общественные объединения, которые занимаются антикоррупционной пропагандой, распространением идей законности и правопорядка в стране;

- ♦ постоянно информировать общество о реализации антикоррупционных программ в России и за рубежом;

- ♦ публично противостоять мифу о непобедимости коррупции в стране.

## МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ СЕМИНАР «ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ»

12–13 мая 2008 г. в г. Краснодаре состоялся двухдневный научный семинар «Перспективы внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне». Семинар был организован Всемирным банком (Секретариатом доноров по реформе государственной службы и административной реформе) и Секретариатом Рабочей группы по развитию государственного управления на Юге России совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ, Полномочным представительством Президента РФ в Южном федеральном округе и администрацией Краснодарского края. Семинар проводился при поддержке трастового фонда Министерства международного развития Великобритании.

Данный межрегиональный семинар предлагался в рамках программы развития государственного управления и содействия административной реформе в Российской Федерации и был призван способствовать распространению международного опыта и обмену

опытом между регионами Российской Федерации по вопросам внедрения качественных подходов к оценке эффективности государственных программ и политик.

В рамках семинара представители региональных и федеральных органов власти вместе с российскими и международными экспертами (из Сербии, Хорватии и Болгарии) обсудили направления развития оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в России, а именно:

- ♦ распространение регионального опыта оценки программ и политик;

- ♦ профессиональная подготовка государственных служащих по содержательным и процедурным вопросам ОРВ;

- ♦ обмен подходами и методиками в сфере оценки административных регламентов и стандартов услуг.

Тема семинара, проходившего в течение двух дней в Краснодаре, объединила не только представителей из регионов Юга России. Участники семинара в количестве 48 человек были широко представлены



представителями администраций Республики Адыгея, Республики Дагестан, Ставропольского края, Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Ингушетия, Республики Северная Осетия — Алания, Ставропольского края, Чеченской Республики, Краснодарского края, Волгоградской, Ростовской, Иркутской и Хабаровской областей. Это позволило рассматривать семинар не только на межрегиональном, но и во всероссийском масштабе.

Своим вступительным словом открывали семинар **В.М. Пушкин**, руководитель управления экономики и целевых программ Краснодарского края, **Кати Лалазариан**, старший специалист по вопросам государственного управления из Всемирного банка, **В.Н. Южаков**, руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок (г. Москва), и **А.А. Тарнавский**, его коллега из Центра стратегических разработок Краснодарского края. Ими были отмечены актуальность и своевременность семинара, а также были высказаны пожелания представителям региональных администраций получить необходимый опыт в реализации собственных инициатив в области оценки программ и политик и оценки регулирующего воздействия.

В целом за два дня было выслушано и обсуждено 17 докладов, организованных по шести сессиям (три на каждый день семинара).

В первый день были представлены доклады, раскрывающие суть оценки регулирующего воздействия, а также доклады, посвященные опыту ОРВ в странах Центрально-Восточной Европы и ОЭСР.

В докладах **М.В. Прядильникова** из Всемирного банка и **П.В. Крючковой**, заведующей сектором фонда «Бюро экономического анализа», были освещены основные принципы применения и содержание ОРВ. Консультант Всемирного банка отметил опыт Великобритании и Швеции как наиболее интересные примеры для России по использованию обратной связи и практики публичных консультаций при подготовке ОРВ.

П.В. Крючкова в своем докладе продемонстрировала наработки организации, которую она представляла, по использованию ОРВ в сфере корпоративного управления и подготовки финансово-экономических обоснований проектов технических регламентов, а также реформы бюджетного процесса. Докладчиком было отмечено, что ОРВ может существенным образом способствовать реформе бюджетного процесса, если как минимум ОРВ будет использоваться в виде вспомогательного инструмента в рамках подготовки и экспертизы ДРОНДОВ и бюджетных целевых программ и как максимум будут внесены изменения в процедуры разработки НПА и программ в виде обязательного использования ОРВ и внедрения института публичных обсуждений.

При обсуждении докладов зарубежных коллег **К. Станчева** (Болгария), **А. Марусич** (Сербия) и **Д. Джуричича** (Хорватия) был затронут целый комплекс вопросов, в т.ч. интересующий слушателей вопрос подготовки кадров в области экспертного сопровождения подготовки нормативно-правовых актов в странах, которые они представляли.

Выступления московских консультантов — **Д.Б. Цыганкова** (Институт оценки программ и политик) и **Д.В. Соболя** (ИАЦ «Бизнес-Тезаурус») были посвяще-

ны региональному опыту оценки программ и регулирующего влияния в Австрии, Германии и Швейцарии; последняя внедрила данный институт на уровне собственной Конституции.

**Д.Б. Цыганков** продемонстрировал практику ОРВ на конкретных примерах ряда швейцарских кантонов и коммун. Доклад привлек внимание слушателей своими практическими уроками для российской действительности, показавшими возможность реализации практики ОРВ даже на уровне небольших и небогатых субъектов Российской Федерации.

На второй день работы семинара были организованы тематические сессии, посвященные существующим практическим наработкам в области ОРВ и смежных с нею областях. Например, **В.В. Колеговым** из Института оценки программ и политик (Москва) был продемонстрирован потенциал ОРВ на примере количественной оценки целесообразности государственного вмешательства в сферу жилищного строительства.

При обсуждении доклада **Н. Полички** из Дальневосточного научного центра местного самоуправления «Экономический анализ права в муниципальном управлении» слушатели поддержали идею докладчика о необходимости комплексного подхода к экономическому анализу правовых актов, регулирующих конкретную отрасль экономики, одновременно на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Слушателям запомнился доклад **Т. Макаровой**, представленный участникам с помощью мультимедийных систем, который был посвящен опыту внедрения института общественного контроля при подготовке нормативно-правовых актов на муниципальном уровне на примере г. Тольятти.

Развернутыми оказались пленарные доклады **В.Н. Южакова** из Центра стратегических разработок (Москва) и **С.Г. Маковецкой** из Института национального проекта «Общественный договор». В частности, **В.Н. Южаков**, ведущий эксперт в области антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, представил слушателям основные идеи методики, разработанной на выявление и устранение коррупционных норм в законодательстве, а также возможности ее институционализации.

**С.Г. Маковецкая**, в свою очередь, в своем докладе на примере Федеральной антимонопольной службы РФ подчеркнула необходимость проведения мониторинга результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти с помощью институтов гражданского общества.

На заключительном заседании были заслушаны доклады, посвященные практике оценки качества принятия и разработки стандартов услуг и административных регламентов в Южном федеральном округе. В данной секции стоит выделить два доклада. Первый из них — это доклад **М.Р. Куловой**, члена Комиссии по проведению административной реформы в Республике Северная Осетия — Алания, в котором любопытными для слушателей оказались полученные практические результаты социально-экономической эффективности внедрения административных регламентов предоставления государственных услуг в данном регионе.

Вторым оказался совместный доклад **О.А. Пигуновой** из Центра экономического и финансового консалтинга (Москва) и **Е.Б. Малуновой** из Аппарата Правительства Республики Калмыкия, который завершил



семинар и вызвал живой интерес среди его участников. В докладе описывалось пилотное внедрение методики ОРВ в Республике Калмыкия на примере оценки целевой программы по развитию животноводства в регионе, а также закона, направленного на поддержку по оплате коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих в сельской местности.

Оба докладчика подчеркнули трудоемкость и сложность проведения ОРВ на начальном этапе внедрения, что сопровождалась отсутствием достаточного количества квалифицированных кадров в узкоспециализированных отраслях и проблемой координации в органах исполнительной власти в процессе внедрения. Как следствие, сама оценка носила больше качественный характер, что не помешало прийти к выводу о целесообразности и обязательности экспертного сопровождения при проведении ОРВ политик, касающихся

преобразований институционального характера (бюджетная, административная реформа и т.д.).

Подводя итоги, можно утверждать, что тематика семинара и доклады, представленные на нем, были крайне полезными для участников семинара с практической точки зрения. Согласно единодушному мнению обмен опытом по экспертному сопровождению программ и политики, принятия нормативно-правовых актов следует продолжать и далее. При поддержке Всемирного банка тексты докладов семинара были размещены на сайте, посвященном развитию государственного управления в регионах Южного федерального округа (<http://www.gosupravlenie-yfo.ru/>).

Отчет подготовил  
Колегов В.В.,  
старший эксперт

Института оценки программ и политик

## ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КАТЕГОРИИ «ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА»

*Федосеева Н.Н.,*

*старший преподаватель кафедры государственных и международно-правовых дисциплин Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета, соискатель Владимирского юридического института ФСИН России*

Всестороннее системное понимание феномена «государство» неразрывно связано с его изучением в рамках функционального подхода, который по своей сути предполагает рассмотрение государства не просто как некой статичной системы, а требует его исследования в динамике, в процессе различного рода целенаправленной деятельности, через которую выражается сущность государства как единого организма.

В переводе с латинского языка слово «функция» (*functio*) означает «совершение», «исполнение». В философском плане оно рассматривается как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»<sup>1</sup>. В общесоциологическом смысле оно понимается как совокупность обычных или же специфических действий отдельных лиц или органов, обусловленных их природой или необходимостью выживания; как наличие у отдельного лица или группы лиц специфических обязанностей, выполнение которых им предписывается в процессе выполнения ими служебной деятельности (функция врача, полисмена и т.п.)<sup>2</sup>. В данном случае функция воспринимается как служебная, профессиональная или любая иная потребность или обязанность действовать в соответствии с суще-

ствующими правовыми и моральными установками и «в соответствующей манере». В юридической литературе «функция» трактуется как «действие», «деятельность», «обязанность», «назначение», «направление деятельности».

Таким образом, анализ этимологического содержания исследуемого понятия позволяет утверждать, что в буквальном смысле функция означает определенный вид деятельности в соответствии с назначением и обязанностями функционирующего субъекта (объекта).

Исходя из того что само понятие «функция» является сложным и многозначным, закономерно предположить, что в науке нет единой трактовки и термина «функция государства». Попытки определить данную категорию предпринимались в отечественной правовой науке с начала XX в. В основу первых определений, данных советскими правоведом, были положены классические идеи К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина: «Различные общественные функции суть меняющиеся друг друга способы жизнедеятельности»<sup>3</sup>; «Государство не есть нечто инертное, оно всегда действует, и действует очень энергично, всегда активно и никогда пассивно»<sup>4</sup> и др.

<sup>1</sup> Философский энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1983. С. 720.

<sup>2</sup> Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 666.

<sup>3</sup> Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Книга 1: Процесс производства капитала // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 499.

<sup>4</sup> Ленин В.И. Экономическое содержание народничества и критика его в книге Струве (отражение марксизма в буржуазной литературе). По поводу книги П. Струве: «Критические заметки к вопросу об экономическом развитии России» // Полн. собр. соч. Т. 1. С. 389.