
РЕФОРМИРОВАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ОПТИМИЗАЦИЮ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

© 2010 Ю.В. Калитина

кандидат политических наук

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: ecsn@sciex.ru

Рассмотрен ход реформы, нацеленной на разрешение конфликта между властью и обществом.

Ключевые слова: реформа, действующее законодательство, частные и публичные интересы.

Динамика развития общественных отношений обуславливает необходимость постоянного обновления правил, их регулирующих. Каждая ступень в прогрессивном развитии человеческого общества необходима и имеет свое оправдание для того времени и для тех условий, которым она обязана своим происхождением. Но она становится непрочной и лишается своего оправдания перед новыми условиями¹.

Рыночные преобразования начала 90-х гг. XX в. потребовали коренных реформ - создания принципиально новых условий построения российского государства. Они коснулись всего массива национального законодательства и выразились в проведении мероприятий, посредством которых одни общественные отношения устарели и, как следствие, утратили силу, другие - видоизменились, третьи - возникли, появились как новые правовые явления.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью общества, однако признать, что данная норма стала реальностью затруднительно до сих пор. Безусловно, противоречие между властью и обществом объективно существовало всегда уже потому, что политическая система по определению не может абсолютно адекватно отражать всю совокупность интересов, вызревающих в данном конкретном социуме. В любом обществе часть интересов остается за скобками политического согласия, следовательно, всегда существует почва для социального недовольства. Однако проведение реформы нацелено на сглаживание конфликта этих интересов, на устранение явного противостояния одних субъектов другим.

Остановимся на рассмотрении реформы государственной службы, судебной реформы и реформы системы органов внутренних дел Российской Федерации, поскольку они затрагивают большую сферу жизнедеятельности общества.

Государственная служба в России является важнейшим инструментом преобразований во власти, экономике, социальной сфере, в области национальной безопасности. Как отмечает С.Е. Чаннов, публичный характер государственной службы заключается в том, что она осуществляется в общепольных целях, для достижения общественного блага, но в то же время характеризуется направленностью на реализацию функций государства и наличием властной составляющей².

Однако существующий государственный аппарат не приспособлен для решения многих стратегических задач. Внутренние противоречия накопились в самой государственной службе как роде профессиональной деятельности, что говорит о необходимости ее реформирования. Результатом этой реформы должно стать государство, адекватное времени и целям, которые стоят перед страной.

Процесс реформирования государственной службы можно условно разделить на три этапа. На первом этапе был сформирован определенный подход к реформированию и модернизации государственной службы, он завершился принятием и утверждением Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации³. Второй этап ознаменован принятием Федерального закона "О государственной гражданской службе РФ"⁴. Третий этап включает в себя совершенствование механизмов функ-

ционирования государственной службы, осуществление практической реализации норм, заложенных в федеральной программе, федеральном законе, принятых в рамках концепции.

Становление государственной службы России проходило в сложных и противоречивых условиях. Ее реформирование отставало от общего темпа реформ в экономике и социальной сфере. Издержки нерешенных проблем в этой области проявляются в низкой эффективности работы государственных органов, недостаточном уровне профессионализма госслужащих, высокой степени отчуждения от них граждан, снижении престижа государственной службы.

Реформа государственной службы призвана устранить все эти проблемы. Она нацелена на кардинальное повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Актуальность задачи видится в восстановлении доверия граждан к органам государственной власти за счет качественного удовлетворения их социальных и общественных потребностей на основе предоставления государственных услуг. В данной связи верным представляется позиционирование А.В. Гусевым государственной службы во взаимоотношениях с обществом как социального сервисного института. Ученый указывает на необходимость ее переориентации «с оказания преимущественно внутриаппаратных услуг на обслуживание реальных потребностей общества, устранение многочисленных «административных барьеров», фиктивных и избыточных государственных услуг, введение единых требований (стандартов) к качеству, формам и срокам их предоставления, усиление системы внутреннего и внешнего контроля»⁵.

Государственная служба тесно связана со структурами гражданского общества. Их взаимодействие должно осуществляться на основе принципов законности и правовой регламентации деятельности государственных органов и государственных служащих, которые исключают обстоятельства, способствующие процветанию коррупции и злоупотреблениям на государственной службе, а также произволу при реализации государственными служащими общественных потребностей (государственных услуг), принятии управленческих решений; предельной открытости системы государственной службы; де бюрократизации отношений между государственными

служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества; подконтрольности системы государственной службы государству и гражданскому обществу⁶.

Одним из средств повышения эффективности функционирования системы государственной службы является кадровая политика. Ее приоритетом можно назвать создание действенного механизма формирования высокопрофессиональных кадров государственной службы посредством применения современных кадровых технологий и механизмов при возрастании роли и ответственности кадровых служб государственных органов. Эффективность государственной службы обеспечивается оптимизацией и стабилизацией структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений.

Увеличение самостоятельности руководителей подразделений государственных органов и других государственных служащих будет сопровождаться внедрением действенных механизмов оценки результативности и качества их деятельности, мер ответственности за принимаемые ими решения, а также созданием системы мотивации их служебной деятельности.

Анализ законодательства о государственной гражданской службе субъектов Федерации, находящихся, например, в пределах Приволжского федерального округа, показывает, что полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по урегулированию правоотношений в данной сфере, предоставленные Конституцией РФ и федеральным законодательством, по ключевым вопросам в целом реализованы. Однако в ряде субъектов не в полной мере реализуются полномочия, предоставленные в соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷. Так, не везде утверждены положения о кадровом резерве на гражданской службе. Недостаточным образом реализуются полномочия субъектов РФ по установлению дополнительных государственных гарантий государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации.

В данной связи необходимо достичь следующих результатов:

1. Сформировать гибкую и эффективную систему управления, способную обеспечить адаптацию государственных органов к быстро меня-

ющейся внешней среде и предоставляющую им большую свободу действий, чем они имеют сегодня. Функции, выполняемые государственной службой, не должны носить стандартный, не обновляемый характер.

2. Ввести механизмы оценки выполнения функций и полномочий в измеряемых показателях. Предоставление большей самостоятельности потребует новых систем отчетности и контроля, ориентированных на достижение поставленных целей. Это позволит повысить ответственность за эффективное использование ограниченных ресурсов бюджета при осуществлении государственных органами своих полномочий.

3. Обеспечить профессионализацию государственной службы за счет объединения статусного и карьерного роста с эффективно действующими системами подготовки и переподготовки государственных служащих, непрерывным обучением и творческим их развитием, ориентированным на ценности государственности.

Таким образом, эффективное функционирование общества должно предполагать создание такой централизованной организации публичной власти, «которая, выявляя и согласовывая интересы индивидов и многочисленных социальных групп на основе общего представительства, обеспечивала бы достижение единых целей и совершенствование общественной системы в целом»⁸. Изменения в области государственного управления будут способствовать этому.

Оптимизация частных и публичных интересов также выступает предпосылкой проведения судебной реформы, начало которой положено Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г.⁹ Концепция судебной реформы показала необходимость глубоких преобразований в сферах законодательного регулирования, кадрового и ресурсного обеспечения, организации правоохранительной и судебной деятельности для преодоления кризиса отечественной юстиции в широком понимании этого слова. В частности, поддерживалось учреждение Конституционного Суда, предполагалось возрождение суда с участием присяжных заседателей, института мировых судей, введение судебного контроля за правомерностью заключения под стражу, утверждение принципа несменяемости судей, пересмотр ведомственных показателей работы правоохранительных органов и судов.

К 1996 г. можно отметить следующие положительные результаты преобразований: подготовку правовых и, отчасти, организационных предпосылок возрождения судебной власти в России на демократических принципах; формальное признание непосредственного действия в России международных актов о правах человека в качестве части ее правовой системы; расширение круга вопросов, подлежащих разрешению судами; создание действующих моделей конституционного контроля и состязательного судопроизводства, перераспределение полномочий в системе «силовых» министерств и ведомств. Однако реформирование не коснулось органов прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности.

Вторая волна преобразований пришла на начало нынешнего столетия и ознаменовалась преобразованием процессуального законодательства и пересмотром многих судоустройственных норм. Ее результатами стали перераспределение каналов влияния на судебную систему (от органов власти субъектов РФ в пользу Администрации Президента РФ), укрепление зависимости судей от председателей судов, а последних - от президентских структур и в конечном итоге - возвращение судебной системы к фактической роли придатка преобладающей власти.

Принятая в рамках второго этапа преобразований федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 гг. фактически является документом, направленным не на развитие судебной системы, а лишь на обеспечение ее функционирования на лучших условиях и в расширенном варианте¹⁰.

На данных этапах реформирования судебная реформа состоялась, однако с конституционно-правовой точки зрения она не достаточно совершенна, поскольку не может в полном объеме выполнять функции, предписанные ей Конституцией РФ.

На наш взгляд, необходимо провести следующие преобразования судебной системы:

- во-первых, судебная и правоохранительная системы должны быть прозрачны и их деятельность доступна для контроля со стороны гражданского общества;

- во-вторых, представители гражданского общества должны в самых широких масштабах участвовать в отправлении правосудия;

- в-третьих, судебная система должна быть децентрализована на основе дальнейшей специализации ее подсистем;

- в-четвертых, в рамках судебной и правоохранительной систем должен быть признан и развит восстановительный подход к нарушенным общественным отношениям в противовес карательному;

- в-пятых, всемерное развитие должны получить действующие наряду с государственными институтами альтернативные механизмы разрешения конфликтов.

Стоит обратить внимание и на давно назревшую кардинальную реформу системы органов внутренних дел РФ, которая также направлена на оптимизацию частных и публичных интересов, путем реформирования действующего законодательства. Сращивание отдельных подразделений в системе МВД России и коммерческих организаций уже стало притчей во языцех. Почти 70% наших сограждан не доверяют правоохранительным органам. Между тем органы внутренних дел Российской Федерации призваны выполнять важнейшую государственную функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан. Обеспечение законности деятельности сотрудников милиции органично связано с задачей обеспечения прав человека в правоохранительной области.

В последнее время участились случаи нарушения сотрудниками милиции законности и служебной дисциплины, вызывающие обоснованную негативную реакцию в обществе и умаляющие авторитет власти. Нередки случаи и их деструктивного, агрессивного поведения¹¹. В литературе обращается особое внимание на важность правомерного поведения сотрудников милиции в механизме реализации права. Во-первых, выступая в качестве представителей правоохранительных органов, они обеспечивают реализацию гражданами их прав и законных интересов. Во-вторых, при охране правопорядка они сами реализуют предоставленные им права и обязанности. В-третьих, многие задачи обеспечения нормальных условий реализации гражданами своих прав решаются намного успешнее при знании тех правовых последствий, которые влекут за собой действия сотрудников милиции¹².

К сожалению, существующая в настоящее время структура органов внутренних дел РФ, организация их деятельности, кадровое, финан-

совое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации. В связи с этим Президентом страны был подписан указ "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ"¹³.

Предполагается, что данная реформа позволит к 1 января 2012 г. стабилизировать материальную ситуацию в милиции, решить вопрос об увеличении бюджетных ассигнований на дополнительное денежное стимулирование сотрудников внутренних дел. Кабинету министров в кратчайшие сроки поручено подготовить изменения в законодательные акты, которые позволят оптимизировать структуру и состав органов внутренних дел, а также помогут освободить милицию от несвойственных ей функций, усовершенствовать ее тыловое и кадровое обеспечение. Оптимизация личного состава органов внутренних дел будет осуществляться путем сокращения сотрудников на 20%. Планируется и пересмотр порядка отбора кандидатов на службу, в связи с чем их морально-этические и психологические качества станут такими же определяющими качествами, как профессионализм.

Руководство МВД России также подготовит предложения по совершенствованию структуры своего ведомства, с тем чтобы исключить дублирование функций различными органами, разграничить их полномочия и перераспределить штатную численность. Уже сейчас Министерство внутренних дел РФ избавилось от проведения технического осмотра автомобилей, осуществления контроля деятельности медвытрезвителей при органах внутренних дел, а также деятельности по административному "выдворению" иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ. Все эти функции будут распределены по иным ведомствам. Это необходимо сделать для решения первоочередной задачи - противодействия преступности и обеспечения общественной безопасности.

Президент России Д. Медведев в рамках реформы предлагает принять новый закон о милиции. Однако ныне действующий закон¹⁴, несмотря на внесение в него немалого количества поправок, специалисты оценивают как достаточно эффективный и являющийся одним из первых устойчивых российских законов. Он неоднократно был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, и ни разу Суд не выносил решения,

в которых признавал бы неконституционными какие-либо его нормы (так, например, в отношении отдельных положений УПК решения о неконституционности принимались более 20 раз¹⁵).

На расширенном заседании Коллегии МВД России Д.А. Медведев отметил, что совершение преступлений сотрудниками МВД будет рассматриваться как отягчающее обстоятельство при наступлении уголовной ответственности¹⁶. За неисполнение приказа начальника для сотрудников милиции вводится уголовная ответственность. Совершенно прав Ю.Е. Аврутин, подчеркивающий, что “права милиции - это обязанности не только перед государством, но и перед обществами и гражданами”¹⁷.

В ближайшее время в руководстве милиции будет проведена ротация. Генеральские должности в МВД России будут занимать кандидаты из федерального резерва. Подбор и выдвижение на эти должности будут производиться из числа перспективных офицеров милиции, которые готовы честно защищать закон и права граждан.

Президент отметил, что с принятием нового антикоррупционного законодательства деятельность правоохранительных органов стала более активной. Но это только первый этап работы по радикальному снижению уровня коррупции. Предстоит еще много сделать, чтобы очистить государственные и муниципальные структуры от этого зла.

С 2010 г. милиционеры обязаны предоставлять сведения о своем имуществе и имуществе членов своих семей. В министерстве приступила к работе комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, введен институт поручительства.

Необходимо предусмотреть в профилактических программах меры предупреждения правонарушений несовершеннолетних, обеспечение их прав и законных интересов. О неблагополучии в этой сфере свидетельствует рост обращений и жалоб в отношении соблюдения прав детей.

Проводить проверки организаций и граждан, которые занимаются предпринимательской деятельностью, должны только уполномоченные сотрудники министерства. Причем такие проверки должны проводиться только при наличии заявления о совершенном преступлении и в рамках возбужденного уголовного дела.

Органами внутренних дел не выполняется один из базовых критериев их работы: из года в год раскрывается лишь каждое второе преступление, из них более половины являются тяжкими и особо тяжкими. Желания приукрасить статистику, поменять ее недопустимы, меры по борьбе с преступностью должны быть адекватны ее масштабу, а работа министерства существенно скорректирована.

Государство будет заботиться о повышении уровня материального и социального обеспечения сотрудников милиции. В течение короткого периода времени планируется увеличить денежное довольствие милиционеров. По мере роста финансовых возможностей государства будут решаться и жилищные проблемы сотрудников милиции.

Результаты данной реформы будут видны позже, однако сокращение числа сотрудников уже имеет место¹⁸.

Все рассмотренные выше реформы направлены на оптимизацию баланса частных и публичных интересов, на динамику нормотворчества, укрепление и обеспечение законности, открытости, прозрачности и доступности информации о деятельности государственных органов, повышение качества государственного управления и государственного регулирования, “приближение” государства к гражданину, обеспечение прозрачности деятельности судебной и правоохранительной систем, установление доверия к этим органам со стороны граждан.

¹ Философия : учеб. пособие / под ред. В.Н. Лавриненко. М., 1996. С. 250-251.

² Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 23-24.

³ О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы) : указ Президента РФ от 19 нояб. 2002 г. № 1336 (в ред. от 15 нояб. 2004 г., с изм. от 12 дек. 2005 г.) // Собр. законодательства РФ (далее - СЗ РФ). 2002. № 47. Ст. 4664; 2005. № 51. Ст. 5514.

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 29 янв. 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2010. № 5. Ст. 459.

⁵ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регули-

рования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 13.

⁶ *Старилов Ю.Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журн. рос. права. 2004. № 9. С. 8.

⁷ О государственной гражданской службе Российской Федерации...

⁸ *Халиулин В.Е.* Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 14.

⁹ О Концепции судебной реформы в РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 24 окт. 1991 г. № 1801-1 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

¹⁰ О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2002-2006 годы : постановление Правительства РФ от 20 нояб. 2001 г. № 805 (в ред. от 6 февр. 2004 г.) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4623; 2004. № 7. Ст. 520.

¹¹ См. подробнее: *Гаврина Е.Е.* Агрессивность сотрудника милиции: миф или реальность // Юрид. психология. 2008. № 3.

¹² *Сачков В.Н.* Профессиональное правосознание - основа правомерного поведения сотрудников милиции // Рос. следователь. 2007. № 9. С. 18.

¹³ О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ : указ Президента РФ от 24 дек. 2009 г. № 1468 // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6536.

¹⁴ О милиции : закон РФ от 18 апр. 1991 г. № 1026-1 (в ред. от 29 дек. 2009 г.) // Ведомости Съезда народ. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 4.

¹⁵ См., например: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 402, 433, 437, 438, 439, 441, 444 и 445 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан С.Г. Абламского, О.Б. Лобашовой и В.К. Матвеева : постановление Конституц. Суда РФ от 20 нояб. 2007 г. № 13-П // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 6030.

¹⁶ *Кузьмин В.* Президент проводит операцию. Дмитрий Медведев объявил этапы реформирования милиции на этот год // Рос. газ. 2010. 19 февр.

¹⁷ *Аврутин Ю.Е.* Юридические гарантии обеспечения прав и свобод граждан и их реализация в правовом регулировании деятельности российской милиции // Полицейское право. 2005. № 2. С. 13.

¹⁸ *Фалалеев М.* Генеральное увольнение // Рос. газ. 2010. 19 февр.

Поступила в редакцию 02.02.2010 г.