

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. Л. Сергеев*

Конституционно-правовые основы управленческой и правоохранительной деятельности: проблемы функционирования и пути решения

Аннотация. Настоящая статья посвящена проблемам реформирования систем управления и правоохранительной деятельности в современной России. На сегодняшний день проект вестернизации России, на который в предыдущие десятилетия возлагались большие надежды, себя не оправдал. В то же время за указанный период российский законодатель производил масштабную рецепцию зарубежных публично-правовых норм в отечественный правовой порядок. Внедрение многих конституционно-правовых принципов, характерных для стран Запада, часто производилось механистически, без оглядки как на особенности стран, в которых они формировались, так и на реальную возможность интеграции указанных новелл в отечественное правовое пространство. Данный процесс привел к целому ряду негативных результатов. Провал административной реформы, пробуксовки в реализации принципов, положенных в основу правоохранительной деятельности, фундаментальное расхождение между теорией местного самоуправления и практикой его реализации во многом говорят о необходимости пересмотра многих ныне действующих нормативных положений и поиска новых подходов к решению имеющихся проблем. В указанном исследовании производится попытка системно оценить вышеуказанный процесс, констатировать сделанные ошибки и обозначить пути поиска соответствующих альтернатив.

Ключевые слова: управление, правоохранительная деятельность, конституционно-правовое регулирование, местное самоуправление, судебная реформа, административная реформа.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.84.11.062-067

Современное конституционное законодательство создает большой потенциал для всестороннего роста и развития Россий-

ского государства. Опираясь на заложенные в нем принципы, российское общество способно преобразовывать и менять к лучшему

© Сергеев А. Л., 2017

* Сергеев Александр Леонидович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

alsergeev1980@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

самые разные стороны и сферы общественной жизни¹. В частности, Конституция РФ закрепила в нашем Отечестве основополагающие принципы демократического и правового государства. Их полноценная реализация, однако, невозможна без всестороннего и качественного функционирования российской публично-властной государственной системы. Между тем в указанном отношении за последние 20 лет накопилось множество проблем. Их анализу и посвящена настоящая статья.

Сегодняшний день создает перед российской государственностью новую систему вызовов. Нарастающая напряженность отношений между Россией и государствами Запада ставит на повестку дня возможность возрождения в недалеком будущем режима полноценной холодной войны, что, в свою очередь, потребует быстрого и четкого перестраивания многих отечественных институциональных матриц в соответствии с требованием времени. Важнейшей из таковых является организация системы управления и правоохранительной деятельности. Сегодняшний день диктует нам неотложную необходимость оглянуться в недавнее прошлое, честно и адекватно оценить сделанные ошибки в указанной сфере и определить контуры их дальнейшего и скорейшего исправления.

Последние два с половиной десятилетия наша страна шла под знаменем всесторонней вестернизации. Указанный проект, реализуемый многочисленными российскими элитами, потерпел поражение, что на сегодняшний день признается все чаще. В то же время многие системные вирусы, внедренные указанной эпохой в нашу повседневную жизнедеятельность, не просто не блокированы, а продолжают свое активное функционирование и разрастание.

Одной из систем нормативного регулирования общества, в наибольшей степени подвергшихся вестернизаторским «преобразованиям», оказалось российское публичное право. Юридические заимствования в нем, как правило, осуществлялись сугубо механическим способом, без рассмотрения факторов, сопутствующих функционированию той или иной нормативной конструкции в иностран-

ном государстве, а также реалий позитивной возможности ее встраивания в отечественное правовое поле. В результате большая часть заимствованных таким способом правовых норм стала мертворожденной, а их последующая реализация приобрела характер превращенных форм, работающих на хаотизацию общества и развал существующей правоохранительной и управленческой систем.

Обозначим основополагающие проблемные аспекты, характеризующие государственно-управленческую и правоохранительную жизнедеятельность Российского государства на протяжении последних десятилетий:

1. Негативные тенденции 90-х гг. «Утечка кадров», уменьшение финансирования, принятие рамочного конституционного законодательства. Пропагандистская машина либерально-демократических СМИ, работа которой была запущена еще в годы горбачевской перестройки, привела к такой демонизации правоохранительной системы и травле ее сотрудников в реальности позднесоветского социума, что для многих из них дальнейшая служба оказалось невозможной². Наметившийся уже в начале 1990-х гг. кадровый голод в подлинных профессионалах-правоохранителях, связанный с резким падением престижа указанного комплекса специальностей в обществе, дополнился резким падением их заработной платы и деградацией существовавшей ранее в рамках данной системы социальных гарантий. К концу 1990-х — началу 2000-х гг. имущественные доходы милицевских, следственно-прокурорских и судебных сотрудников могли вызывать лишь горькую улыбку, а масштабы криминализации общества создавали такую систему соблазнов, устоять перед которой даже кристально порядочному человеку оказывалось крайне трудно. Прибавки к их жалованиям, осуществленные в середине 2000-х гг., лишь частично стабилизировали ситуацию, однако «провал 90-х» будет в правоохранительной системе чувствоваться еще долго.

Параллельно с деградацией государственно-управленческой и правоохранительной кадровой системы шел системный регресс в зоне государственного законодательства. Под видом

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 2015. С. 71—74.

² Кара-Мурза С. Г. Потерянный разум. М., 2005. С. 180—187.

либерализации общественной жизни, по важнейшим ее вопросам стали приниматься рамочные законы, объемом 4—5 страниц (к примеру, законы 1990-х гг. о местном самоуправлении и общественных объединениях). Неурегулированность многих аспектов в указанных сферах общественной жизни создавала на местах такой хаос и неразбериху, помноженные на упоминавшуюся выше криминализацию общества, что к концу 1990-х гг. перед Россией встала реальная угроза утери единства своего правового пространства с неизбежным дальнейшим распадом собственно государственной конструкции. Частичное укрепление несущих государственно-правовых основ, осуществленное в начале 2000-х гг. (более жесткая регламентация системы местного самоуправления, принятие закона о политических партиях, оставивших на политической арене лишь крупных ее субъектов, и др.), негативные процессы слегка приостановило и заморозило. В то же время ряд мер, параллельно принимаемых государством в указанную эпоху, о которых речь пойдет ниже (административная реформа, слом прокурорской системы, судебная реформа), регрессивные тенденции в государственном механизме лишь усилили, заложив под будущее страны мину замедленного действия.

2. Система местного самоуправления: теория и практика. Местное самоуправление — возможность и способность населения решать самостоятельно и под свою ответственность вопросы местного значения. Само местное самоуправление является важнейшей формой непосредственной демократии, базовым конституционным принципом большинства демократических государств мира³.

На указанном аспекте российской юридической жизнедеятельности следует остановиться особо. В политическом измерении Россия всегда была ближе к обществу восточного типа, в котором роль государства во многом была социообразующей, а навыки самоуправления — минимальными. Развивать их у людей в условиях середины 1980-х гг. было не только возможно, но и необходимо. Однако то, как это было в дальнейшем сделано, привело к такому кризису самоуправленческих отношений, что сегодня мы находимся гораздо дальше от

заявляемых целей, чем три десятилетия назад. Система бывших местных советских государственных органов была грубо отрублена от своего ствола. На эту вновь возникшую публично-властную систему были перевалены практически все самые малоприбыльные и затратные направления деятельности (организация системы ЖКХ, транспортных услуг и др.). Государство, в то же время избавившись от социальной ответственности за функционирование вышеуказанных сфер, не снабдило местное самоуправление надлежащим финансированием. На сегодняшний день бюджеты муниципальных образований в среднем на 80 % зависят от различного рода бюджетных вливаний государства (дотаций, субвенций, трансфертов и др.). Говорить в этой связи о какой бы то ни было реальной независимости системы местного самоуправления от государства, эффективно справляющейся со своими функциями, увы, не приходится.

3. Слом прокурорской системы. Прокуратура — централизованная система государственных органов по надзору за исполнением закона — и в дореволюционные, и в советские времена считалась одной из наиболее эффективно работающих правоохранительных систем. Увы, к началу 2000-х гг. матрица прокурорской деятельности стала подвергаться коренной ломке. Сначала в Уголовно-процессуальный кодекс РФ стали вноситься изменения, ограничивающие право прокуратуры на применение мер пресечения в отношении обвиняемых, а также на санкционирование ряда следственных действий (обыска, выемки почтово-телеграфной корреспонденции и др.). Дача согласия на подобные процессуальные действия стала возлагаться на суд. На практике это привело к тому, что взамен прокуроров, вникающих в суть вопроса для вынесения обоснованного решения, суды, и без того загруженные многочисленными разбирательствами уголовных дел, стали «штамповать» подобные решения в имеющиеся у них 15-минутные кратковременные перерывы.

Однако основной удар по прокурорской системе пришелся к моменту изъятия у нее следственных функций и создания Следственного комитета — квазиисполнительного органа с присущим подобным структурам бюрокра-

³ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 2011. С. 89—93.

тизмом и наличием множества «начальствующих» подразделений, крайне замедляющих и затрудняющих работу рядового следователя. Результат подобной реформы оказался предсказуем — значительное уменьшение раскрываемости тяжких преступлений, способствующее дальнейшему росту преступности.

4. Административная реформа — слом управленческой вертикали. Министерская система единоначалия — механизм, исторически функционирующий в России в течение двух веков и не раз доказывавший свою эффективность. Ее краеугольными камнями являлось четкое выделение отрасли управления и персональная ответственность министра за все, что в ней происходило. С начала 2000-х гг. в российскую исполнительную вертикаль стала транслироваться американская система, суть которой состоит в наличии в структуре министерства большого количества самостоятельных ведомств — федеральных агентств и служб. Результатом этого стало превращение министерства из четко отстроенной управленческой системы в аморфную разбухшую конструкцию, в рамках которой существующие ведомства конкурируют между собой за управление имеющимися отраслевыми объектами, в то время как механизм ответственности между ними четко не прописан. Результатом регулярной несогласованности в «ведомственном хоре» становится множество самых различных системных сбоев в матрице государственного управления, часто приводящих к трагическим последствиям.

5. Кризис конституционной юстиции. Органы конституционной юстиции являются важнейшим гарантом конституционной законности. От них в первую очередь зависит, насколько основополагающие принципы, закрепленные в Основном законе страны, окажутся востребованными обществом⁴.

Золотым веком конституционной юстиции в России можно назвать период с 1991 по 1993 г., когда недавно созданный Конституционный Суд РФ, проявляя подлинное правосознание и присущую данному органу независимость, признал неконституционными два чрезвычайно политически значимых президентских Указа той поры: о запрете

КПСС и о роспуске Верховного Совета РСФСР. Увы, тогдашний глава Российского государства Б. Н. Ельцин, стремясь к неограниченной власти и осуществляя ради этого антиконституционный переворот в октябре 1993 г., позднее провел весь необходимый комплекс организационных мероприятий по нейтрализации у Конституционного Суда РФ подобных качеств. Начиная с 1994 г. Конституционный Суд РФ четко и последовательно отражал в своих решениях волю господствующей на тот момент власти. Со второй половины 2000-х гг. государственная необходимость в существовании данного суда все более и более уменьшалась, что привело к удалению судей в «северную столицу». За последние 10 лет Конституционный Суд РФ не рассмотрел почти ни одного общественно и государственно значимого решения, занимаясь в основном проверками конституционности отдельных норм Налогового кодекса РФ и подобных ему отраслевых законов по периодически возникающим жалобам заявителей.

6. «Болевые точки» судебной реформы. Перегруженность судебной системы, возникшая вследствие передачи ей ряда прокурорских полномочий в начале 2000-х гг., о которой говорилось выше, до сих пор дает о себе знать. Однако на этом «реформирование» судебного механизма не закончилось. Уже более 10 лет в России существует институт мировых судей — нижестоящее звено судебной системы. Решения мировых судей, принимаемые по наиболее малозначительным делам, могут в апелляционном порядке быть обжалованы в районный суд, что будет означать изначальный и полный пересмотр указанного дела. Требования, предъявляемые к кандидату на должность мирового судьи, значительно ниже, чем к судьям иных звеньев судебной системы. На практике нередко бывает так, что мировые судьи, опасаясь отмены их решения вышестоящей судебной инстанцией, звонят в районный суд, спрашивая, как им разрешить дело. Таким образом, очередное западное заимствование привело к тому, что вместо работы над укреплением и оптимизацией работы районных судов — звена, на которое ложится основная тяжесть системной работы, мы получили до-

⁴ Конституционный судебный процесс : учебник для бакалавриата / отв. ред. М. А. Митюков, В. В. Комарова. М., 2017. С. 76—79.

полнительное малоквалифицированное нижестоящее звено судебной системы.

Еще одной новацией недавнего времени стала ликвидация Высшего Арбитражного Суда РФ — головного звена ветви судебной системы, разбирающей предпринимательские споры, которая, по мнению многих юристов, из всех судебных ветвей работала максимально эффективно. К применению данной меры, приведшей к внесению в Конституцию РФ очередной поправки, не было до сих пор приведено ни одного значимого теоретического либо практического аргумента.

Притчей во языцех в юридических кругах стало сравнение сегодняшней судебной системы с административной вертикалью, отношения власти — подчинения между различными звеньями в которой подобны силовым ведомствам. Сегодняшний судья, который в соответствии с УПК РФ должен подчиняться только закону и внутреннему убеждению, оказывается связан по рукам и ногам корпоративными нормами и обычаями, сложившимися под влиянием вышестоящих инстанций. Малейшее отступление от них может привести к отмене его решения в порядке апелляции либо кассации, а впоследствии и к дисквалификации его как судьи.

Главный вывод из всего приведенного выше состоит в необходимости коренной трансформации сегодняшнего положения в правоохранительной и управленческой системах власти. Для достижения указанной цели требуется активизация усилий на следующих направлениях деятельности:

1. *Коренное реформирование местного самоуправления*, основанное на полноценном включении механизмов государственного контроля и государственного вмешательства, позволяющих полноценно решать социальные, экономические, инфраструктурные и иные проблемы муниципального образования. Механизмы государственного финансирования и самофинансирования муниципального образования должны быть приведены в четкое соответствие с его компетенцией и реальными потребностями при одновременном наличии динамичной и адекватной работы с населением по привлечению его к разрешению общественных дел.

2. *Воссоздание единой прокурорской централизованной системы*. Полномочия Следственного комитета Российской Федерации должны быть переданы обратно в прокуратуру при полноценном возрождении прокурорского следствия на всех уровнях государственной вертикали. Прокуратуре необходимо вернуть полномочия, присущие ей в советское время, передав данному органу возможность применения мер процессуального принуждения и санкционирования соответствующей системы следственных действий.

3. *Министерская система должна быть заново отстроена на принципах единоначалия и цельной управляемости подведомственной отрасли*. Все промежуточные ведомственные инстанции должны быть по возможности ликвидированы и влиты в единую министерскую систему.

4. *Повышение статуса судейского сообщества в целом, ослабление его зависимости от властных вертикальных звеньев, ликвидация системы мировых судей при одновременном повышении условий работы районных судей*. Особое внимание должно быть уделено борьбе с коррупцией — первоочередной масштабной задаче, координация разрешения которой должна быть передана специальному штабу во главе с Президентом РФ.

5. *Привлечение внимания общества к работе Конституционного Суда РФ*. Уважение к Конституции государства — залог стабильности государственно-организованного социума. Исходя из этого, работа Конституционного Суда РФ как одного из гарантов конституционной законности должна быть переведена в видение социумной плоскости и направлена на разрешение реально существующих на сегодняшний день проблем общества и государства.

В заключение следует добавить, что все приведенные меры могут оказаться бессильными, если общество и государство не начнут обретать общий идейно-смысловой стержень, а элита страны не начнет реализовывать на практике опирающуюся на него систему социальных норм. Несмотря на трудность осуществления вышеуказанного положения, только оно может дать подлинный шанс на спасение и сохранение российского общества в среднесрочной перспективе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кара-Мурза С. Г. Потерянный разум. — М. : Алгоритм, 2005. — 704 с.
2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2015. — 592 с.
3. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России. — М. : Проспект, 2011. — 672 с.
4. Конституционный судебный процесс : учебник для бакалавриата / отв. ред. М. А. Митюков, В. В. Комарова. — М. : Норма : Инфра-М, 2017. — 352 с.

Материал поступил в редакцию 20 апреля 2017 г.

CONSTITUTIONAL LAW FOUNDATIONS OF A GOVERNING AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITY: PROBLEMS OF FUNCTIONING AND THE WAYS TO RESOLVE THEM

SERGEEV Aleksandr Leonidovich — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
alsergeev1980@mail.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Abstract. *The paper deals with the problems of reforming administration and law enforcement systems in modern Russia. So far, the Russian Westernization project, which has been the object of great hope in previous decades, has not justified itself. At the same time, during this period, the Russian law-maker has been performing a large-scale reception of foreign public law rules into the domestic legal order. An introduction of numerous constitutional law principles that characterize the Western countries has often been carried out mechanically with no regard for both the peculiarities of the countries where they had been formed and the real possibility of integrating these novels into the domestic legal environment. This process has led to a number of negative results. In many respects, an administrative reform failure, slips in the implementation of the principles that form the basis for law enforcement activities, fundamental discrepancies between the theory of local self-government and the practice of its implementation prove the need for reviewing ineffective normative regulations and seeking new approaches to solving existing problems. The study in question attempts to assess the above mentioned process systematically, to acknowledge the errors made and to identify the ways to find appropriate alternatives.*

Keywords: *governance, law enforcement activity, constitutional law regulation, local self-government, judicial reform, administrative reform.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kara-Murza S. G. Poterjannyj razum. — M. : Algoritm, 2005. — 704 s.
2. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnik. — 5-e izd., pererab. i dop. — M. : Prospekt, 2015. — 592 s.
3. Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal'noe pravo Rossii. — M. : Prospekt, 2011. — 672 s.
4. Konstitucionnyj sudebnyj process : uchebnik dlja bakalavriata / отв. red. M. A. Mitjukov, V. V. Komarova. — M. : Norma : Infra-M, 2017. — 352 s.