четкого представления о различиях и особенностях понятий «репутация», «имидж» и «бренд». Данный факт накладывает отпечаток на сам процесс управления репутацией: как правило, он не выделяется в отдельный информационный поток. Следовательно, можно предположить, что он не управляется, или управляется частично, либо формирование репутации происходит стихийно.

Во-вторых, выявлены иные приоритеты в работе с целевыми группами, нежели рекомендуется теоретически. В вопросе управления репутацией эксперты в значительной степени ориентируются на взаимодействие со СМИ и населением, т. е. на массовое сознание, что, по нашим расчетам, не эффективно.

В-третьих, из общепринятых в мировой практике коммуникативных технологий управления репутацией респонденты назвали две: информационную открытость и социальное партнерство. По нашему мнению, это очень хороший показатель, несмотря на сомнительность эффективности их реализации (см. рисунок) и на значительное преобладание технологий массовых коммуникаций (PR, паблисити). Результаты свидетельствуют, что в сознании профессионального политического сообщества есть понимание значимости открытого взаимодействия между различными социальными субъектами в формировании репутации. Со временем, при условии поддержания данных тенденций внешними факторами (например, формированием более прозрачной информационной среды в российском обществе), может сложиться открытая система взаимодействия социальных субъектов.

Наконец, оценивать репутацию эксперты предлагают на основании публикаций в СМИ, узнаваемости социального субъекта, с помощью опросов общественного мнения. Данные критерии оценки соответствуют представлениям о субъекте, сформированным в массовом сознании. Это опять же подтверждает наш тезис о преобладании технологий массовых коммуникаций в управлении репутацией.

Управление репутацией субъектов политического поля Челябинской области осуществляется в значительной степени стихийно, так как специалисты в сфере политических коммуникаций воспринимают репутацию и имидж как синонимы. Кроме того, профессиональное политическое сообщество области в значительной степени ориентировано на применение технологий массовых коммуникаций (PR, реклама, паблисити, благотворительность и т. д.), а также на взаимодействие с широкими слоями населения в вопросе управления репутацией. Иными словами, репутационный менеджмент осуществляется посредством публикаций в СМИ, выступлений на ТВ, политической рекламы и т. д. Однако низкий уровень доверия к этим каналам сводит все усилия к минимуму, так как формирование доверия – основа репутационного менеджмента.

Литература

1. *Дзялошинский И.* Коммуникативная природа имиджа, репутации, бренда // PR-Линия. 2008. № 2. С. 6-8. URL: http://www.pr-line.ru/Archive2008/journal/stol.asp
2. *Устинова Н.В.* Политическая репутация: сущность, особенности, технологии формирования. Автореф. дисс. канд. полит. н. Екатеринбург, 2005; Харламов И.Г. Формирование репутации в политике и бизнесе: сравнительный анализ. Автореф. дисс. канд. полит. н. М., 2009.
3. *Агеев В.С.* Межгрупповое взаимодействие: Социально-психологические проблемы. М., 1991.
4. *Короченский А.* Источники кризиса доверия. Главные причины недоверия к СМИ // Журналистика и медиарынок. 2006. № 12.
5. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД К СТРОИТЕЛЬСТВУ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

Виталий ЯКОВЛЕВ

начальник Управления по делам соотечественников ФМС России, соискатель Московского университета МВД России, полковник внутренней службы

Разработка проблемных вопросов государственно-правового регулирования статуса институтов исполнительной власти на примере органов правоохраны – актуальная научная задача.

Ключевая проблема заключается в развитии основных положений конституционного права в сфере создания эффективной институциональной основы для формирования в России перспективной правоохранительной службы и разработке предложений и рекомендаций органам исполнительной власти по совершенствованию институтов правоохраны на федеральном и территориальном уровнях.

Фактически процесс государственно-правового регулирования правоохраны в России начался в конце прошлого века. Вместе с тем при разработке правовой основы правоохранительной службы нельзя замыкаться на правоприменительной функции отдельных органов исполнительной власти, ибо это характерно для полицейского, но не правового государства. Поэтому цели и задачи органов правоохраны на федеральном и региональном уровнях должны охватывать совокупность различных социально-правовых и культурно-нравственных явлений.

Противоречие между потребностями государства в эффективно функционирующих органах правоохраны и существующей структурой и моделью их функционирования можно разрешить оптимизацией их конституционно-правового статуса в рамках формирования правоохранительной службы России.

В свою очередь повышение эффективности правоохраны требует изыскания принципиально новых подходов к структуре и модели функционирования этой системы в рамках формирования правоохранительной службы России. Для этого следует учитывать различные факторы: **законодательные**, обусловленные неразработанностью нормативной правовой основы правоохранительной службы; **внутригосударственные**, связанные с изменившимся характером противодействия организованной преступности в стране и мире, появлением новых источников угроз безопасности общества и людей; **международные** – необходимостью объединения усилий международного сообщества в противодействии терроризму, трансграничной преступности, нелегальной миграции, торговле людьми и наркобизнесу и др.

Историко-правовой анализ отечественных и иностранных органов правоохраны позволяет выделить ряд особенностей, присущих этой системе:

– **закономерности** – общеправовые, правоохранительные, социально-экономические, политические;

– **противоречия** – в социально-экономической, демографической, политико-правовой, экологической, природоохранной сферах;

– **принципы** – адекватности, интеграции, экономичности, целостности и адаптивности; обязательности соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов семьи, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; верховенства закона при исполнении возложенных обязанностей и реализации предоставленных прав; системного подхода к организации правоохранительной службы; единоначалия при реализации управленческих решений в сфере правоохранительной службы и коллегиальности при их выработке; поддержания устойчивого и надежного взаимодействия правоохранительной службы с иными видами государственной службы и муниципальной службой, с общественными объединениями и гражданами; обязательности социально-правовой защиты служащего правоохраны; равного доступа граждан к правоохранительной службе на основе конкурсного профессионального отбора;

– **тенденции** – межведомственная интеграция; общественный контроль; переход на 24-часовой режим несения службы; лицензирование отдельных аспектов деятельности юридических лиц органами правоохраны; демократизация; создание интегрированного института правоохраны; упреждение, предупреждение и пресечение трансграничной организованной преступности; совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для сферы правоохраны на основе компьютерных образовательных технологий и моделей; внедрение в органах правоохраны автоматизированных систем и средств.

Со времени образования Российской Федерации наработана обширная практика правоохраны, которая позволяет органам исполнительной власти предпринять обоснованные действия по совершенствованию этой системы. Основными задачами сегодняшнего дня для органов правоохраны на федеральном, региональном и местном уровнях становятся действия по упреждению возможных правонарушений, пресечению проявления коррупции, обеспечению информационной открытости своей деятельности, качественной защите прав и свобод граждан. В этих целях органы правоохраны наделены соответствующими властными полномочиями [1]. Несомненно, каждый законопослушный гражданин вправе рассчитывать на правовые гарантии своей государственной защиты, а тот, кто преступил норму закона, должен знать о неотвратимости наказания.

В этой связи правоохрана испытывает потребности в профессионалах, способных защищать права и законные интересы россиян. При этом российское общество нуждается в сотрудниках правоохраны, озабоченных не жаждой собственной наживы, а служением людям по закону, способных обеспечить их законные права и свободы, требовать исполнения конституционных обязанностей.

Согласно созданной институциональной основе государственно-правовое регулирование правоохранительной службы в России осуществляется в двух формах: с одной стороны, централизованно в системе федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), с другой – децентрализованно, согласно правоустановлениям для каждого ФОИВ.

Понятие «правоохранительная служба» в системе государственной службы России (профессиональной деятельности россиян по обеспечению исполнения полномочий) введено законодателем в мае 2003 г. С этого времени правоохранительная служба [2] есть вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную деятельность граждан в государственных органах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению законности, безопасности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите свобод и прав человека и гражданина.

При анализе сущности понятия «правоохранительная служба» учтены следующие обстоятельства:

– во-первых, отнесение к правоохранительной службе «функции по обеспечению безопасности» требует однозначного ответа на вопрос: какой безопасности? Мы полагаем, что в данном случае речь должна идти об обеспечении безопасности личности, семьи, общества и государства [3];

– во-вторых, государственная служба Российской Федерации определяет профессиональные полномочия именно российских граждан (во всех законах слово «гражданин» подразумевает «гражданин Российской Федерации», а иностранный гражданин и апатрид обычно определяются понятием «иностранный гражданин»);

– в-третьих, правоохранительная служба охватывает федеральный, окружной, региональный, районный и местный уровни;

– в-четвертых, некорректность использования понятия «правоохранительная служба» в сочетании с уточнением «на должностях правоохранительной службы» («масло масляное»), тем более что перечень таких должностей пока законодателем не определен;

– в-пятых, функции законности и правопорядка должны предшествовать функции безопасности, ибо реализация последней основана на безусловном соблюдении первых двух;

– в-шестых, в слове «представляющей» более корректно применение окончания «ий», как относящегося к словосочетанию «вид федеральной государственной службы», но не к словосочетанию «федеральной государственной службы»;

– в-седьмых, выражение «по борьбе с преступностью» предполагает, что любой правоохранитель заведомо знает, с кем будет бороться. В этой связи более корректным представляется выражение типа «противодействие преступности» [4] как комплекс различных мер, включающий: предупреждение правонарушения, своевременное выявление факта правонарушения, упреждение действий правонарушителей, борьбу с правонарушителями и др.

По мнению А.М. Кононова, до принятия федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», которым предполагается закрепить порядок определения перечня органов правоохраны указами президента страны, к таким органам могут быть отнесены те, для деятельности которых характерны следующие функции:

– охрана прав и свобод граждан;

– защита физических и юридических лиц от преступных и иных противоправных посягательств (основная функция);

– применение мер административного принуждения (в том числе физической силы и оружия). Кроме того, органы правоохраны он относит к органам публичной власти и считает, что под их признаки подпадают органы, входящие в систему ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. При этом при органах местного самоуправления возможно создание муниципальных органов охраны общественного порядка (муниципальной милиции) [5].

Формирование концептуально-правовых основ правоохранительной службы России должно осуществляться на обоснованных критериях: правовой урегулированности, специфичности действий, действий по принуждению и процессуальности, присущих деятельности каждого органа правоохраны. В результате к правоохранительным отнесены следующие органы исполнительной власти: МВД России, ФМС России, ФСБ России, ФСИН России, ФССП России, ФСКН России, ФТС России.

Сопоставление различных точек зрения, мнений, выявленных противоречий, закономерностей, тенденций, принципов и обстоятельств способствует, по нашему мнению, обоснованному выводу о том, что под **правоохранительной службой как видом государственной службы следует понимать реализацию российскими гражданами в государственных органах, организациях и учреждениях установленных полномочий по обеспечению законности, правопорядка, безопасности личности, семьи, общества и госу-**

дарства, противодействию преступности, защите и охране прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, определение сущности и содержания правоохранительной службы России позволяет закономерно осуществить обоснование конституционно-правового статуса правоохранительных органов и в целом, и каждого в отдельности. Следовательно, справедливо вести речь как об индуктивном, так и дедуктивном подходах к формированию правоохранительной службы России.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) от 12 декабря 1993 г. (пп. «б» и «л» п. 1, ст. 72) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ст. 7) // Российская газета. 2003. 31 мая; Проект Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации». МВД России. 2006. Ст. 4.
3. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Ст. 13, 37, 55-56, 71-72, 74, 82, 98 и 114.
4. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248). Ст. 3, п. 3 (одна из основных задач МВД России).
5. *Кононов А.М.* Муниципальные органы охраны общественного порядка: от теории к практике // Городское управление. 2000. № 1.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА: КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Денис ЗАХАРОВ

аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета

Исследование деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в контексте теории эффективности – актуальная задача науки конституционного права. Во-первых, в настоящее время не выработана единая общепринятая конституционно-правовая теория эффективности. Во-вторых, нормативно-правовое регулирование данной сферы характеризуется существенными недостатками, а законотворческая деятельность требует постоянного совершенствования правового, организационного, методологического и методического обеспечения [1].

Термин «эффективность» и производные от него неоднократно упоминались при описании текущей ситуации в различных сферах жизни государства и общества и при формулировании стратегии развития в президентских Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации с 1999 по 2010 г. В результате контекст-анализа указанных документов установлено более чем двукратное снижение использования термина «эффективность» в 2000 и последующих годах по сравнению с 1999 г. Одновременно с этим резко снизилось употребление термина «регулирование» и производных от него. Основным контекстом, в котором термин «эффективность» употребляется с 2006 г., становятся отдельные сферы жизни государства и общества, что свидетельствует о смещении акцента в государственной стратегии с проблем эффективности государства и его институтов на отраслевую эффективность.

Существенное значение имеет и качественная характеристика контекста употребления данного понятия. В Послании 1999 г. указывается на необходимость эффективной защиты прав и свобод, в связи с чем в этом документе неоднократно употребляется термин «регулирование»: повышение эффективности государства ставится в зависимость от качества регулирования общественных отношений.

В Посланиях взаимосвязанными неоднократно оказывались понятия «эффективность государства» и «демократические ценности» (2000, 2006). Особое значение имеет тенденция перехода от использования термина «эффективность» применительно к государственной системе в целом к употреблению данного понятия по отношению к органам государственной власти субъектов Российской Федерации, законодательным органам и т. д. Проблема необходимости оценки эффективности работы «региональных властей и муниципалитетов» поднята в Послании 2007 г. В 2009 г. впервые обозначена необходимость выработки критериев эффективности в различных сферах (например, при оценке работы федеральных органов исполнительной власти, государственного управления, внешней политики).

При этом вне поля зрения систематически остается эффективность деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Имеет место необоснованный приоритет оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по отношению к оценке эффективности деятельности законодательных органов власти.

Деятельность законодательного органа завершается изданием нормативного правового акта. Качество работы законодателя чаще всего оценивают по количеству принятых актов, хотя качество закона – значительно более сложная категория – позволяет более точно оценивать эффективность деятельности законодателя. Ни количество, ни качество законов не являются такой характеристикой законотворчества. Определение эффективности правотворческого органа является важным элементом общегосударственной политики. В этой связи необходимо разработать специфические критерии оценки эффективности деятельности законодателя, но в контексте и в связи с критериями оценки других органов государственной власти.

Правовая теория эффективности разрабатывается учеными самых разных отраслей права уже более пятидесяти лет [2]. Однако единая и принятая всеми отраслями правовой науки юридическая концепция эффективности и ее критериев отсутствует. К критериям эффективности права относят объективные фактические данные и их соотношения, которые характеризуют реальные изменения, имевшие место в объекте воздействия норм, и связанные с их функционированием издержки [3]. По сути, такое понимание рассматриваемого понятия отождествляет критерии и показатели эффективности. В науке конституционного права два упомянутых термина употребляются в качестве синонимов [4]. В подзаконных нормативных актах, посвященных оценке эффективности реализации государственной политики в различных отраслях, также не разграничиваются понятия «критерий» и «показатель эффективности».

Теорией государства и права советского периода в качестве ключевого критерия эффективности предлагалось установить истинность правовой нормы [5]. Данная точка зрения разделяется учеными, осуществляющими исследования в сфере публичного права [6]. При этом категория истинности понимается одновременно и как свойство правовой нормы, и как критерий ее эффективности. Понятие «истинность» применяется