

АКАДЕМИЯ
УПРАВЛЕНИЯ
МВД РОССИИ

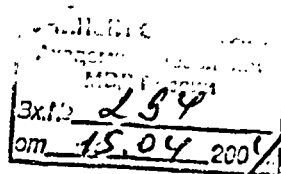
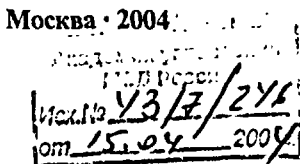
На правах рукописи

ПОЗДНЫШОВ Алексей Николаевич

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
(теоретико-методологические проблемы)**

Специальность 12.00.14 — административное право;
финансовое право; информационное право

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора юридических наук



АКАДЕМИЯ
УПРАВЛЕНИЯ
МВД РОССИИ

На правах рукописи

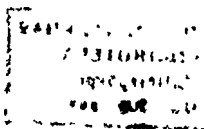
ПОЗДНЫШОВ Алексей Николаевич

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ВСФЕРЕОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
(теоретико-методологические проблемы)

Специальность 12.00.14— административное право;
финансовое право; информационное право

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва • 2004



Диссертация выполнена на кафедре административного права Ростовского юридического института МВД России.

Научный консультант — заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Нечвин Дмитрий Константинович**.

Официальные оппоненты:

Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Шергин Анатолий Павлович;

доктор юридических наук, профессор

Ловинюков Анатолий Степанович;

доктор юридических наук, профессор

Гензюк Эдуард Ефимович

Ведущая организация - Санкт-Петербургский университет МВД России.

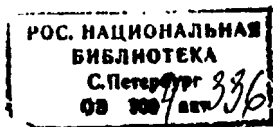
Защита состоится «3» 06 2004 г. в 14³⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 203.002.06 Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8, ауд. 704

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России.

Автореферат разослан «15» 04 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

И.В.Гончаров



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы и степень ее научной разработки. В системе основных общегосударственных мер по защите жизни и здоровья, прав и свобод граждан, законных интересов предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений особое место отводится обеспечению общественной безопасности, которая является одной из важнейших составляющих системы национальной безопасности государства.

Сегодня в России можно отметить существенное изменение приоритетов в политическом и нормативно-правовом регулировании вопросов обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства. Положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 г. свидетельствуют о том, что осознание национальных интересов России подверглось существенной корректировке, пересмотрены угрозы и вопросы обеспечения ее безопасности.

В настоящее время предпринимаются активные попытки реализации системного подхода в области нормативного закрепления основных положений в сфере безопасности страны. Так, после утверждения Концепции в новой редакции были приняты Военная доктрина, Концепция внешней политики, Доктрина информационной безопасности, Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Однако сфере общественной безопасности пока еще не уделено должного внимания, и потому нормативно-правовое регулирование в данной сфере не имеет в своей основе общей стратегии. С учетом рассредоточения функций обеспечения общественной безопасности по значительному количеству государственных структур это приводит к дальнейшему увеличению числа угроз и ухудшению защищенности личности, общества и государства.

Сложность исследуемых процессов и явлений, касающихся общественной безопасности, объясняется, прежде всего, уровнем непредсказуемости и силой влияния множества причин и факторов, стремительно растущих по мере исторического развития и под давлением проводимых в обществе эволюционных перемен. Трагедии 2000 г. (взрыв на Пушкинской площади в Москве, катастрофа атомной подводной лодки «Курск», пожар на Останкинской телебашне), драматические события 2002 г. (захват заложников на Дубровской улице в столице), продолжающаяся до настоящего времени гибель российских военнослужащих и гражданского населения в Чечне (по официальным данным на август 2002 г., во второй чеченской кампании были убиты 4302 человека¹, по неофициальным - более 11 тыс. человек; официальные данные о жертвах среди мирного населения за последние три года ни разу не приводились), энергетический кризис в Приморье и других районах Сибири и Дальнего Востока, возрастающий риск аварий больших техногенных систем, обрушившиеся на Россию природные катаклизмы - все это делает проблему обеспечения общественной безопасности более чем актуальной.

¹ Известия. 2003. 18 февраля. С. 2.

Прямым результатом фактического отсутствия безопасности личности, грубого нарушения ее социально-экономических и гражданских прав является возрастание недоверия людей к власти, безразличие, а нередко и открытая враждебность к действиям государственных структур. При этом, по свидетельству авторитетных социологических источников, в российском обществе складывается новая ценностная ориентация - на самообеспечение индивидом своей собственной безопасности. В результате население как основной субъект, объект и ресурс общественной безопасности постепенно «выпадает» из этой системы.

Начало третьего тысячелетия само по себе характеризуется обострением проблем общественного развития и безопасности. Объективные закономерности усложнения социальных отношений современного общества определяют особые требования к их государственному регулированию, призванному соизмерить и упорядочить происходящие процессы. Многие страны уже давно осознали необходимость построения эффективной системы управления общественным развитием, поддержания ее на уровне, диктуемом общественной практикой, и ее постоянного обновления. Некоторые - лишь вступают на путь понимания этой непреложной истины.

Становление государственности на современном этапе развития российского общества происходит в условиях весьма серьезных и разноплановых трудностей. Необоснованная политика территориального сепаратизма, нарушение системы установленных экономических отношений, рост преступности и коррупции, проявления недовольства среди населения проводимыми реформами, принятие нормативных актов локального уровня, противоречащих иной раз не только федеральной законодательной базе, но и нарушающих признанные в мировой практике права и свободы человека - таковы реалии современной российской действительности, которые однозначно указывают на незавершенность процессов государственного строительства в нашей стране.

В числе проблем в сфере обеспечения общественной безопасности, требующих первостепенного внимания, - восстановление управляемости государства. Одной из наиболее важных идей Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 г. стал подход к состоянию защищенности не только как следствию воздействия угроз, но и также как результатом управленческих процессов, создающих условия для защиты от этих угроз и удовлетворения интересов граждан, различных общностей и общества в целом. Таким образом, уже на официальном уровне мы начинаем обретать представление об управляемости и о целеполагании политики по обеспечению национальных интересов, равно и как понимание важности того, что сами государственные институты не несли своей деятельностью опасность для своих же граждан. Выработка отношения к этой проблеме и реализация принятых решений определит облик России в XXI веке.

В этих условиях объективно возрастает роль государственной службы, в оперативном управлении которой сосредоточены огромные ресурсы государства и которая должна профессионально обеспечить исполнение полно-

мочий государственной власти, регулировать общественные отношения, создавать условия для качественного преобразования жизни и деятельности россиян. Поэтому формирование современной, хорошо отлаженной и эффективно действующей системы государственной службы России относится к приоритетным направлениям преобразований, происходящих в административно-политической сфере нашего общества.

Оценивая по достоинству усилия, направленные на построение функционального государственного механизма в Российской Федерации, следует констатировать, что в настоящее время заложены лишь базовые основы правового регулирования государственно-служебных отношений в нашем обществе, отвечающие требованиям современной социальной практики. Но говорить о каком-то качественном изменении в состоянии государственной службы сегодня преждевременно. Недаром некоторые специалисты выносят достаточно суровый вердикт: «государственная служба в России находится в состоянии многолетнего системного кризиса». Свидетельствами этого являются распространение взяточничества, рост должностных преступлений и злоупотреблений, бесконтрольность должностных лиц и, в конечном итоге, низкая эффективность государственной службы, о чем красноречиво говорят показатели уровня и качества жизни наших соотечественников.

В последнее время в научной литературе предпринимаются попытки рассмотрения государственно-служебных отношений в различных аспектах (историческом, правовом, социологическом, организационном и т.д.) и применительно к различным отраслям государственного управления. В то же время в научном плане есть еще множество проблем, которые необходимо решать, если мы нацелены на создание новой модели государственной службы, отвечающей радик&Iьным переменам в России.

Практика обеспечения общественной безопасности в нашей стране тесно связана с развитием системы правоохранительных органов, которые в силу сложившихся обстоятельств должны обладать качественно новыми характеристиками. В современных условиях, когда на повестке дня стоят проблемы бескомпромиссной борьбы с терроризмом, экстремизмом и различными проявлениями организованной преступности, государству и обществу нужны мобильные и высокоэффективные правоохранительные органы. От того, какая будет создана государственная служба в этих органах, сегодня зависит решение сложных вопросов, связанных с укреплением российской государственности, охраны прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка.

Степень разработанности темы исследования. Государственная служба в области обеспечения общественной безопасности Российской Федерации относится к числу малоисследованных проблем. На сегодняшний день нет оснований утверждать, что мы имеем сложившуюся научно обоснованную теорию государственной службы в указанной сфере. Невелико число научных публикаций по этой тематике; комплексных теоретических исследований по данной проблематике пока не осуществлялось. Исключение составляют работы по конкретным видам государственной службы, в частно-

сти, посвященных государственной службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Однако это не снимает остроту выделенной диссертантом проблемы.

Разработка теоретических аспектов государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности своевременна и вполне вписывается в общую концепцию становления и развития государственно-служебных отношений в Российской Федерации, особенно с учетом принятия новых законодательных актов, в частности Федерального закона РФ «О системе государственной службы РФ» от 27 мая 2003 г. Исследование, изучение и анализ заявленного нами направления государственной службы будет иметь огромное значение для перспектив развития и укрепления российской государственности в целом и государственной службы в частности.

Проведенное исследование, являясь актуальным по высказанным соображениям, опирается на огромные достижения отечественной правовой науки.

Вопросы общественной безопасности нашли свое отражение в работах специалистов по общей теории права, таких как: С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, В.В. Борисов, Д.А. Керимов, Н.И. Матусов, И.С. Самощенко, Л.С. Явич и др. Отдельные вопросы, касающиеся этой проблематики, освещены в трудах ученых различных отраслей права, в частности: С.В. Бородина, С.Н. Братуся, Н.И. Загородникова, И.И. Карпеца, В.Н. Кудрявцева, Ю.В. Солопанова, Н.А. Стручкова и т.д.

Административный аспект рассматриваемой проблематики в значительной мере освещен в трудах таких исследователей, как: А.П. Алехина, И.И. Веремеенко, А.П. Герасимова, М.И. Еропкина, Ю.М. Козлова, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, А.Е. Лунева, А.Ф. Майдыкова, Л.Л. Попова, А.В. Серегина, Ю.П. Соловей, Г.А. Туманова, В.В. Черникова, А.П. Шергина, АЛО. Якимова, О.М. Якубы и др. Однако эти работы, достаточно широко использовавшиеся при проведении исследования, не снижают актуальности избранного направления настоящего научного изыскания, поскольку указанные авторы ставили перед собой иные исследовательские задачи. Осознание актуальной потребности в безопасном существовании и прогрессивном развитии общества, важности формирования научно обоснованной государственной политики по обеспечению общественной безопасности, отвечающей интересам государства и гражданского общества, привело к пониманию необходимости исследования различных аспектов безопасности, в том числе теоретико-методологических и практических проблем управления в данной сфере.

Свое исследование диссертант осуществлял на базе изучения научного наследия многих известных отечественных ученых-административистов, которые внесли неоценимый вклад в теорию и практику управления государственной службой. В их числе: В.Н. Артамонов, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Вельский, В.А. Воробьев, Б.Н. Габричидзе, А.А. Жданов, Н.М. Конин, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, Н.Ю. Хаманева, Д.М. Овсянко, И.Н. Пахомов, М.И. Пискотин, В.Д. Попков, Ю.А. Розенбаум, Л.А. Сергиен-

ко, П.П. Сергун, Ю.Н. Стариллов, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и многие другие. Не умаляя значения исследований указанных авторов, многие из которых еще долгое время будут оставаться базовыми, следует указать на необходимость «преломления» накопленного научного опыта применительно к жизненно важным областям общества, к которым со всем основанием можно отнести и сферу обеспечения общественной безопасности.

Представляется, что разработка теоретико-методологических проблем функционирования государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности, уяснение ее содержания, структуры, принципов, анализ современных проблем дают возможность обосновать реальные пути развития данного института в рассматриваемой сфере жизни общества.

Объект и предмет диссертационного исследования. Исходя из объективных потребностей в новых знаниях, в качестве объекта исследования избран комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе реализации задач государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

К предмету исследования относятся: общественная безопасность как объект государственного управления; система государственных органов - субъектов обеспечения общественной безопасности; государственная служба как социально-правовое явление; государственно-служебные правовые отношения, складывающиеся в процессе обеспечения общественной безопасности.

Цель и задачи исследования. Общая цель настоящей работы состоит в построении теоретико-методологической модели развития института государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности, соответствующего современным реалиям и способствующего повышению эффективности деятельности в рассматриваемой области.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие задачи:

- усовершенствовать понятийный аппарат, используемый в теории и практике обеспечения общественной безопасности;
- проанализировать особенности современного состояния общественной безопасности, охарактеризовать ее основные тенденции развития;
- рассмотреть проблему деформации институтов государства в системе угроз общественной безопасности;
- раскрыть особенности современной государственной политики по обеспечению общественной безопасности, проанализировать существующие правовые и организационные основы деятельности субъектов безопасности в данной области;
- раскрыть основные элементы теории государственной службы: понятия и сущности современной государственной службы, их видов, задач и функций;
- охарактеризовать функциональное назначение и формы реализации государственно-служебных отношений в сфере обеспечения правопорядка;

- изучить систему принципов государственной службы в рассматриваемой сфере;
- дать характеристику государственной службы в органах внутренних дел как одного из основных субъектов обеспечения общественной безопасности, определить пути развития данного института;
- рассмотреть проблему законности в деятельности государственных служащих по обеспечению общественной безопасности, разработать систему мер по предупреждению деформации профессионального правосознания данной категории государственных служащих;
- раскрыть особенности государственной кадровой политики в рассматриваемой области, разработать предложения по развитию системы профессиональной подготовки государственных служащих в сфере обеспечения общественной безопасности.

Методологические, методические и эмпирические основы исследования. В процессе проведения исследования автор применял общенаучные методы познания социально-правовых процессов, разработанные философией, юриспруденцией, социологией, криминологией.

Методика исследования включает использование различных теоретических и эмпирических методов и средств получения и обработки информации. В ходе исследования использовались методы исторического, логического, сравнительно-правового, системного, структурно-функционального и конкретно-социологического анализа.

Положения и выводы исследования базируются на изучении: конституционного, административного и отраслевого законодательства, ведомственных нормативных актов, регламентирующих деятельность субъектов обеспечения общественной безопасности; статистических данных о состоянии общественной безопасности.

В связи с комплексным характером исследования в диссертации широко использовались работы отечественных и зарубежных ученых в области общей теории государства и права, теории государственного управления, конституционного (государственного), административного, уголовного и других отраслей права, философии, социологии и политологии. Для подтверждения теоретических выводов привлекались опубликованные как в научной литературе, так и в периодических изданиях результаты социологических исследований.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляет практика деятельности органов государственной власти и управления в сфере обеспечения общественной безопасности.

Научная новизна исследования обеспечивается, в первую очередь, целевой направленностью настоящей работы, которая ориентирована на разработку теоретико-правовых проблем государственной службы применительно к сфере обеспечения общественной безопасности и разработку концептуальной модели ее дальнейшего развития, нацеленной на усиление созидательных функций государственного управления в рассматриваемой области. Данная работа является комплексным исследованием по данной тематике.

Безусловно, в ходе исследования автор обращался к традиционным в рамках данной проблематики вопросам. Часть из них была рассмотрена более глубоко и всесторонне, с учетом новых достижений теории и практики. Некоторые вопросы были поставлены автором впервые. В целом диссертация содержит совокупность выводов и рекомендаций, которые отличаются новизной в постановке отдельных теоретических и практических проблем, самостоятельностью их решения.

Нельзя не отметить, что данное исследование проведено в период затяжного управленческого кризиса, когда государственная власть, призванная стоять на страже общественных интересов и несущая полную ответственность за благополучие общества, теряет способность контролировать ситуацию. Изучение различных аспектов функционирования института государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности применительно к сложившимся обстоятельствам является, по мнению автора, определенным вкладом в решение рассматриваемой проблемы.

Основные исследовательские подходы и сформулированные в диссертации положения, указывающие на ее научную новизну, сводятся к следующему:

- представлена характеристика общественной безопасности как многомерного явления в связи с сопряжением общих вопросов теории безопасности с институциональной проблематикой и с этих позиций раскрыто содержание категории «общественная безопасность»;
- предложена система индикаторов угроз общественной безопасности, исходя из параметров основных сфер жизнедеятельности общества, а также рассмотрен институциональный аспект проблемы угроз общественной безопасности;
- реализован авторский подход к изучению института государственной службы как условию эффективного обеспечения общественной безопасности;
- дана развернутая характеристика современного состояния общественной безопасности, в том числе с учетом деформации институтов государственного управления в данной сфере;
- представлены концептуальные положения развития системы обеспечения общественной безопасности;
- дана характеристика обеспечения безопасности как особого среза общественных отношений, реализуемых в процессе деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере;
- сформулированы предложения по развитию системы государственных органов - субъектов обеспечения общественной безопасности;
- обоснована необходимость развития научно-обоснованных принципов формирования государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности;
- предложены основные меры, направленные на предупреждение деформации профессионального правосознания у рассматриваемой категории государственных служащих;

- проанализированы перспективы развития системы профессиональной подготовки государственных служащих в данной области.

Проблемы, поднятые в диссертации как самостоятельные применительно к современному периоду истории России, еще не были объектом отдельных фундаментальных и прикладных исследований. В связи с этим направленность и содержательное решение поставленных задач позволяет считать данное исследование значительным вкладом в развитие теории государственно-служебных отношений.

Теоретическая значимость подобного исследования заключается в возможности более полно и объективно оценить роль и значение государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности, а также ее состояние и тенденции развития, глубже проникнуть в механизм ее организации и функционирования. Все это дает возможность выработать концептуальные подходы и приоритетные направления совершенствования данного института. Обобщение разнообразных аспектов анализа поставленной проблемы позволяет использовать теоретические разработки диссертанта в более отдаленной перспективе. Результаты проведенного исследования имеют и важное практическое значение: их использование позволяет принять комплекс адекватных и эффективных мер, направленных на совершенствование института государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности.

Положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе, а материалы исследования, его методология могут служить основой для дальнейшей научной разработки проблем государственного управления в сфере обеспечения общественной безопасности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Общественную безопасность предлагается рассматривать как понятие, имеющее многомерный и межотраслевой характер, охватывающее широкий спектр общественных отношений, объектов, свойств, критериев. Это - особый срез общественных отношений в различных областях жизнедеятельности социума, включая политическую, экономическую, социальную, духовно-нравственную, экологическую, технологическую и иные сферы. Это - характеристика состояния и развития общества, степени защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и иных вредоносных явлений социального, техногенного и природного плана.

2. Комплексное рассмотрение общественной безопасности предполагает построение системной модели безопасности как определенной целостности, системы открытого типа, имеющей реальное содержание, исходя из конкретных социально-исторических условий.

Уникальность происходящих в стране процессов модернизации делают необходимым искать решение проблем общественной безопасности в комплексном использовании политических, экономических, нравственных, психологических и конфессиональных механизмов, побуждающих к достижению взаимной ответственности личности, общества и государства за состоя-

ние социального климата в стране и обеспечение стабильности общественных отношений в интересах создания необходимых предпосылок для постиндустриального развития РФ.

3. Общественная безопасность выступает одновременно и условием, и результатом социального управления. В такой интерпретации обеспечение безопасности предполагает необходимость максимальной мобилизации государством и обществом основных социальных ресурсов, высокую степень координации и демократизации деятельности структур исполнительной, законодательной и судебной властей государства.

4. Институциональная перестройка в России стала основным фактором дестабилизации системы общественной безопасности, поскольку привела к разрушению системы воспроизводства общественных отношений и нарушила установленные социокультурные стандарты в их регулятивном функционировании. Принципиальной особенностью реформирующейся России является наличие существенных противоречий между интересами государственных органов и различных социальных общностей, профессиональных групп.

5. К числу наиболее серьезных угроз общественной безопасности со стороны властных структур следует отнести:

- угрозы, порожденные властью в результате совершенных ею ошибок в процессе формирования и проведения государственной политики в наиболее значимых сферах жизни общества;

- угрозы, связанные с закрытостью власти, отчуждением ее от народа;

- угрозы, вызванные сращиванием государственного аппарата с представителями общеуголовной и организованной преступности, проникновением лидеров и «авторитетов» преступного мира в государственные структуры.

6. Одним из важнейших условий существования современного общества и предпосылкой его дальнейшего устойчивого развития является постоянное совершенствование системы его организации и управления, обусловленное объективным процессом возрастания роли управления государством, его политической, экономической, социальной, правоохранительной системами. Основой государственного управления является государственная служба, которая объединяет и координирует действия всех ветвей власти. Этот институт призван обеспечить оптимальное достижение национально-государственных интересов во внутренней и внешней политике страны, а также обеспечить национальную безопасность.

7. Общественная безопасность в значительной степени определяется состоянием государственной службы как социально-правового института.

Угроза общественной безопасности со стороны государственной службы может возникнуть и как результат функционирования данного социально-правового института, и как следствие воздействия на нее внешней среды. Оба этих параметра находятся в неразрывной взаимосвязи.

Среди факторов, дестабилизирующих институт государственной службы и, в конечном итоге, создающих угрозу общественной безопасности, сегодня наиболее зримо проявляются:

- неадекватное понимание значения государственной службы в современном российском обществе как со стороны государства (незавершенность нормативно-правовой базы государственной службы, частые реорганизации ее структуры), так и со стороны гражданского общества (низкий статус государственных служащих, негативная направленность общественного мнения и др.);

- излишняя бюрократизация в организации профессиональной деятельности государственных служащих, входящая в явное противоречие с социальными нормами современного общества;

- высокий уровень коррумпированности работников государственных органов, искажающий социальные нормы внутри института государственной службы;

- недостаточная степень профессиональной квалификации и компетентности государственных служащих, создающая препятствие эффективно выполнению ими своих функций.

8. Нормативно-правовое регулирование в сфере национальной безопасности в целом и общественной безопасности в частности не имеет в своей основе общей стратегии, нет необходимой связи между нормативными актами. Отсюда острая необходимость в приведении всех актов в сфере безопасности и предполагаемых проектов в единую систему, устранении пробелов, повторов и противоречий, установлении должной корреляции между ними.

9. В рамках дальнейшего совершенствования правового обеспечения деятельности субъектов общественной безопасности в первую очередь необходимо снять имеющие место нарушения принципов единства системы государственной службы, в том числе: функционально-видовое дублирование, которое проявляется во вторжении одного ведомства в компетенцию другого; неоправданную дифференциацию статусов государственных служащих некоторых органов законодательной и исполнительной власти; несогласованность действующих нормативно-правовых актов, касающихся правоотношений со смежными видами государственной службы.

10. В качестве необходимого направления развития института государственной службы в данном случае рассматривается разработка Концепции общественной безопасности Российской Федерации. Последняя должна содержать: характеристику внешних и внутренних угроз в этой сфере; критерии, описывающие национальные интересы в данной области; основные составляющие системы обеспечения общественной безопасности; направления деятельности субъектов этой системы; механизм координации и взаимодействия между ними. В ней должна быть определена стратегия развития данной системы, а также органы (структуры), ответственные за ее реализацию.

1]. В постсоветском законодательстве изменилось концептуальное понимание государственной службы как правового института: если ранее шла речь о реализации задач и функций государства посредством исполнения обязанностей на должностях любого уровня в рамках деятельности всех государственных структур, то теперь - об обеспечении исполнения и собственно исполнении государственными служащими закрепленных за ними полно-

мочи и в рамках компетенции государственных органов. С учетом этого предлагается определение государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности.

12. Государственные органы РФ образуют единую систему, в которую входят органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов. Необходимость единства государственной службы обусловливается единством системы государственной власти как основы федеративного устройства Российской Федерации и решения задач обеспечения национальной безопасности.

13. Государственная служба в органах внутренних дел как одного из основных субъектов обеспечения общественной безопасности представляет собой нормативно установленный и структурно оформленный механизм профессионального обеспечения реализации правоохранительных функций государства в рассматриваемой сфере. Институт такой службы состоит из правовых норм, устанавливающих многочисленные и разнообразные государственно-служебные отношения, возникающие в связи с деятельностью сотрудников данной структуры. Он регламентирует организацию и деятельность всех сотрудников, которые на профессиональной основе выполняют задачи и функции, возложенные на МВД России.

14. Государственно-служебные отношения, возникающие в связи с деятельностью органов внутренних дел, занимают самостоятельное место в системе государственной службы Российской Федерации. Положение этих органов в государственном аппарате предполагает формирование федеральной законодательной базы специализированного характера.

Накопившиеся многочисленные проблемы, которые сдерживают сегодня развитие службы, призван снять Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». В нем должны быть отражены такие узловые моменты, как: понятие государственной службы в органах внутренних дел, ее задачи, принципы и подвиды; понятие должности, классификация должностей и квалификационные требования к ним; правовой статус сотрудника органов внутренних дел; вопросы реализации прав, дисциплинарной ответственности, правовой и социальной защиты сотрудника органов внутренних дел; компетенция кадровых служб органов внутренних дел; порядок формирования кадрового резерва и иные частные вопросы, касающиеся государственно-служебных отношений в системе МВД России.

15. При определении направлений развития государственно-служебных отношений в рамках деятельности субъектов обеспечения общественной безопасности следует исходить из наиболее современных методов их организации. Государственно-служебные отношения могут быть усовершенствованы лишь при условии оптимальной организации структуры конкретного государственного органа.

16. Необходимо расширение системы принципов организации государственной службы, внесение соответствующих изменений и дополнений в Конституцию РФ и федеральный закон о государственной службе в части, касающейся этого вопроса. При этом следует ориентироваться на то, что ос-

новные принципы определяют основы организации государственной службы и предусматриваются в Конституции РФ; организационные - регламентируют общие вопросы, связанные с деятельностью государственной службы Российской Федерации и определяются в соответствующем федеральном законе о государственной службе; отраслевые - определяют основные требования, предъявляемые к государственным служащим в определенной сфере правоотношений.

17. Сформулировано определение кадровой политики в рассматриваемой сфере как стратегии по формированию, развитию и рациональному использованию кадрового потенциала государственных органов в интересах обеспечения общественной безопасности государства. Кадровая политика включает в себя систему научно-теоретических знаний, идей, взглядов, принципов, отношений, направленных на установление целей, задач, и комплекс организационно-практических мероприятий, обеспечивающих разработку форм, методов, механизмов, технологий подбора, распределения, оценки, мотивации эффективного профессионального использования специалистов, формулирование профессиональных требований к ним.

18. Приоритетным направлением государственной кадровой политики и одновременно элемент механизма ее реализации является формирование резерва. Подготовка резерва кадров для государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности является необходимым условием преемственности в развитии кадрового корпуса, что в свою очередь обеспечивает стабильность всего государства.

19. Резерв кадров государственной службы представляет собой специально отобранную группу служащих, органически сочетающих в себе высокую компетентность, инициативность и творческий подход к исполнению служебных обязанностей, чуткость к сотрудникам, их нуждам и запросам, являющихся примером в работе, владеющих экономическими методами хозяйствования и способными при дополнительной подготовке достичь соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к вышестоящим должностям, на которые они включены в резерв. Иными словами, это управленческая элита государства.

20. Проявления профессиональной деформации личности государственного служащего в системе органов внутренних дел обусловлены воздействием ряда детерминант, среди которых особую роль играет деформация правосознания. Предлагается комплекс мер по предотвращению профессиональной деформации личности сотрудника правоохранительных органов.

21. Дается обоснование необходимости разработки нормативно закрепленных критериев оценки качества подготовки управленческих кадров в образовательных учреждениях соответствующего профиля. Соответствие качества подготовки по данным критериям должна определять Государственная аккредитационная комиссия управленческих образовательных учреждений

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Основные положения, выносимые на защиту, выводы и предложения, сформулированные в диссертации, изложены в ряде опубликованных авто-

ром работ, в том числе двух монографиях, одном учебнике, а также научных статьях общим объемом около 45 пл.

Теоретические положения и практические выводы исследования докладывались и обсуждались на республиканских и межведомственных научно-практических конференциях и семинарах.

Внедрение результатов исследования подтверждается соответствующими официальными актами.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, заключения, библиографии и приложения. Работа выполнена в соответствии с требованиями ВАК.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации; определяются объект, предмет цели и задачи работы; характеризуются ее методологические, теоретические основы, эмпирическая база; раскрываются научная новизна, а также теоретическое и практическое значение; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; излагаются сведения об апробации полученных результатов и внедрении их в практику.

В первой главе - «Методологические основы анализа общественной безопасности как объекта государственного управления» - конкретизируются понятие и основное содержание общественной безопасности, рассматривается проблема опасностей и угроз, дается криминологическая оценка современного состояния данной сферы.

При разработке методологических основ автор в первую очередь отмечает, что в условиях перехода страны к принципиально новой парадигме обеспечения национальной безопасности в целом, теоретическая разработка тех или иных видов безопасности приобретает новое звучание и содержание в связи с существенно изменившимися внутренними и внешними условиями российского общества. Значимость сферы общественной безопасности связана с тем, что в ней, по существу, фокусируется вся сложность процессов, происходящих в стране. Ее обеспечение в определенном смысле является и условием, и одновременно целью реформирования страны.

Система взглядов по вопросам общественной безопасности достаточно разнообразна. Вместе с тем, отсутствие универсальной, общепринятой дефиниции этого понятия существенно ослабляет позиции государственного управления в данной сфере. Безопасность любой сферы общества предполагает четко очерченные цели, специальную организационную структуру, средства и методы деятельности, оптимальность которых зависит от определения соответствующей базовой модели и понимания содержания того или иного вида безопасности.

В работе представлена развернутая характеристика существующих теоретических подходов к определению сущности общественной безопасности.

На основе их анализа делается вывод о том, что общественная безопасность - это сложная многоуровневая функциональная система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно

важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам. В качестве ее целевого назначения выступает степень защищенности данных интересов от угроз. Вместе с тем, в центре этой системы стоят жизненно важные интересы личности, общества и государства, совокупность которых и есть общественные интересы. С точки зрения диссертанта, введение в правоохранительную практику категории общественной безопасности, воплощающей в себе элементы защиты законных интересов личности, общества и государства, будет способствовать укреплению правопорядка и усилению защиты субъективных прав индивидуальных и коллективных субъектов.

Логика настоящего исследования предопределяла необходимость анализа различных аспектов общественной безопасности, в том числе ее сопряжение с общетеоретическими вопросами социальной стабильности, а также с институциональной проблематикой.

В качестве философско-правовой категории общественная безопасность интерпретируется как состояние общества (система его свойств, способность), при котором за счет внутренних социальных механизмов, опосредованных функционированием различных государственных и общественных институтов, сохраняется его устойчивое состояние и развитие, обеспечиваются условия для реализации интересов личности, общества и государства и одновременно их защищенность (при наличии осознания ее людьми) от угроз, исходящих от противоправных посягательств, а также в чрезвычайных ситуациях социального, природного и техногенного характера.

В качестве правовой категории общественная безопасность определяется как совокупность общественных отношений, обеспечивающих защищенность интересов личности, общества и государства от угроз, исходящих от преступных и иных противоправных деяний, нарушений порядка производства различного рода работ и обращения с общепаспортными предметами пользования, а также в условиях явлений негативного социального, техногенного и природного характера, при других особых обстоятельствах.

Данная сфера относится к области таких общественных отношений, которые, во-первых, урегулированы правовыми нормами, подкреплены официальной идеологией и охватываются деятельностью соответствующих государственных структур; во-вторых, обеспечены системой социальных гарантий на труд, образование, лечение, отдых, на участие в социальных процессах (криминологически значимые параметры безопасности), а также рациональной организацией быта и условиями для безопасного использования материальных предметов окружающей человека среды (технологически значимые параметры безопасности); в-третьих, защищены от любых форм асоциального и преступного поведения, при чрезвычайных ситуациях природного, техногенного и социального характера, а также иных ситуаций, характеризующихся повышенной опасностью.

При интерпретации рассматриваемого понятия акцентируется внимание на необходимость системного подхода к сфере общественной безопасности, обеспечивающего ее целостное восприятие и связь с сопредельными об-

ластями жизнедеятельности общества, которые играют в данном случае роль функциональных регуляторов. Утверждается, что сегодня задачи, стоящие перед системой обеспечения общественной безопасности, выполнимы лишь только в том случае, когда имеется в наличии согласованное развитие всех основных сфер общества. Вместе с тем, автор исходит из того, что сфера безопасности охватывает не все социальное пространство, а лишь те его сегменты, которые характеризуются фундаментальными ценностями, формирующими жизненно важные интересы личности, общества и государства.

Диссертант обращает внимание на то, что особым инструментом государственного управления, призванным обеспечивать социальную стабильность общества, постоянную связь властных структур с населением, защиту индивидуальных, групповых и общенациональных интересов, является государственная служба. Лица, занимающие государственные должности и реализующие властные и управленческие полномочия государства, в конечном счете, обеспечивают безопасность страны и ее граждан. В работе подчеркивается, что до тех пор, пока не будет эффективно функционировать институт государственной службы не сможет «заработать» даже самое идеальное законодательство и не придут в действие даже самые обоснованные и целесообразные концепции, программы обеспечения безопасности страны.

Для уяснения сущности общественной безопасности в диссертации рассматривается также вопрос о соотношении данного понятия с терминами, относящимися к смежным областям жизнедеятельности общества.

Поскольку в рамках проблематики, связанной с обеспечением общественной безопасности, центральное место занимает вопрос о сущности угроз безопасности, то в работе ему уделяется особое внимание. В этой связи рассматриваются соотношение ключевых категорий: «угроза», «опасность», «вызов», «риск». По мнению автора, причинно-следственная цепь в данном случае имеет следующий вид: опасность \Rightarrow вызов \Rightarrow риск \Rightarrow угроза. В итоге утверждается, что применительно к предмету данного исследования угроза представляет собой совокупность условий и факторов, создающих реальную и потенциальную опасность (вызов, риск) объектам общественной безопасности.

На основе уточненного понятия выделяются различные типы и виды угроз общественной безопасности. В качестве основания классификации рассмотрены такие критерии, как: характер источника угрозы общественной безопасности, направленность и содержание угрозы, особенности генезиса, масштабность воздействия, темпы реализации угрозы, причина активизации угрозы.

В решении задачи создания системы заблаговременного обнаружения и раннего предупреждения угроз весьма актуальной является разработка определенного набора индикаторов, позволяющих с достаточной степенью достоверности оценить уровень текущего состояния общественной безопасности. В этой связи автор предлагает перечень основополагающих индикаторов угроз общественной безопасности, исходя из параметров основных сфер жизни общества.

В силу специфики предмета диссертационного исследования особое внимание уделяется институциональному аспекту проблемы угроз общественной безопасности.

Здесь отмечаются два существенных, с точки зрения качества управления системой общественной безопасности, момента.

Во-первых, система государственной власти, являясь частью общества в целом, в значительной степени открыта для него и подвержена тем негативным процессам, которые в нем происходят и которые одновременно во многом являются результатом проводимой государством политики. В результате общесоциального деструктивного воздействия само государство криминализируется и начинает приобретать черты паразитической системы, которая, потребляя ресурсы (людские, финансовые, материальные, информационные и др.), не выполняет в полной мере свои функции перед обществом.

Во-вторых, уже по своей сущности и определению общественная безопасность исходит из наличия опасности, которая в том числе предопределяется и различиями интересов государства и общества, обособления государственных структур от гражданского общества, стремлением отдельных лиц, занимающих государственные должности, добиться удовлетворения своих интересов с помощью своего служебного положения. Такого рода обособление власти от общества, как части от целого, служит источником усиления противоречий между властью и обществом, между властью и личностью.

Наибольшую опасность для состояния общественной безопасности в России сегодня представляют следующие черты государственной институции: а) резкое усиление позиции российского государственного аппарата на фоне ослабления общественного контроля за деятельностью государства; б) анонимный механизм формирования внутренней и внешней политики, не способный обеспечить ее высокое качество; в) существенное увеличение размеров управленческого звена при падении его эффективности; г) ослабление роли государственного регулирования в ряде жизненно значимых общественных сфер; д) явное преобладание в государственной политике корпоративных интересов господствующих элитарных групп; е) деформация механизма функционирования института чиновничества, отчуждение государственной службы от населения; ж) отсутствие высококвалифицированной управленческой элиты; з) утрата официальной властью значительной части контроля над ситуацией в стране и усиление роли мафиозных криминальных структур, региональных элит, иностранных групп влияния.

Особо неоднозначное положение присуще институту государственной службы, реализующему политическую волю руководства страны. Во многом это является результатом того, что социальные и политические цели государства сводятся к задачам государственных органов, а властные полномочия отдаются на откуп государственных служащих. При этом государственная служба, являющаяся, по сути, наемным аппаратом управления, которому граждане поручили организовать свою жизнь, в основу своей деятельности зачастую ставят интересы чиновников от государства. Абсолютизация таких интересов порождает масштабные ущемления прав и свобод граждан.

Институт государственной службы должен иметь соответствующие демократическим принципам развития общества ориентиры. Вместе с тем, до сих пор законодательно не сформулированы цели государственной службы, в том числе и те, которые касаются обеспечения безопасности общества и государства. Это порождает неопределенность функций государственных служащих в данной сфере.

Определенную угрозу жизненно важным интересам объектов общественной безопасности создают методологически неверные подходы в построении законодательной базы организации и функционирования государственной службы. Они связаны с ограничением роли государственной службы рамками отдельных ведомств, выведением ряда государственных структур, а также некоторых категорий лиц, занимающих государственные должности (в частности, политиков) за пределы данного института. Все это ослабляет силы и без того количественно ограниченного и качественно несформированного кадрового корпуса государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности. При этом ограничиваются возможности социального контроля за деятельностью должностных лиц.

Ущемлением прав и свобод человека и гражданина в процессе реализации задач государственной службы в сфере общественной безопасности во многом является результатом отсутствия четкого механизма ответственности государственных служащих за нарушения прав и свобод личности.

Характеризуя современное состояние общественной безопасности в России, автор подчеркивает, что в настоящее время мы столкнулись с незнакомыми или плохо знакомыми, а значит, более опасными, угрозами.

Наиболее новыми особенностями сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере являются: рост общеуголовной преступности; организованная преступность; политический, национальный, религиозный экстремизм и терроризм; преступность в экономической сфере; коррупция в государственном аппарате на всех его уровнях; распространение наркомании в обществе; преступность несовершеннолетних; криминальная миграция иностранных граждан; увеличение риска и рост числа случаев возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В работе подробно проанализированы все перечисленные моменты.

В целом же указывается, что в течение последних тридцати лет отмечается непрерывный рост преступности. К настоящему времени укрепление институтов государственной власти, стабилизация общественно-политической обстановки, улучшение финансово-экономического положения в стране, а также меры по укреплению правопорядка позволили несколько ослабить напряженность криминальной ситуации, резко обострившейся в начальный период проведения реформ. Однако, криминальная ситуация в стране остается достаточно сложной, а по некоторым позициям продолжает ухудшаться.

Особое внимание в диссертации уделяется проблеме коррупции. В частности подчеркивается, что уровень коррумпированности достиг сегодня угрожающих для стабильности общества размеров, поражая все без исключения

государственные структуры, кредитно-финансовую систему страны, весь бизнес. Коррупция стала одним из главных препятствий демократическим преобразованиям в стране. Количество должностных преступлений год от года растет, причем случаи установленного взяточничества все чаще приходится на органы власти и управления.

Отмечается, что в 2002 г. борьба с проявлениями коррупции несколько активизировалась. Больше выявлено преступных посягательств против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. В целом по стране три четверти выявленных взяточников привлечены к уголовной ответственности.

Однако борьба с взяточничеством явно не соответствует масштабам коррупции. Количество выявленных органами внутренних дел фактов получения взятки сократилось в целом по стране на 7,6%, а на объектах транспорта более чем в полтора раза. При этом лишь 6,5% выявленных фактов получения взяток совершено в крупном и особо крупном размере. Средний размер полученных взяток составил менее 5,5 тыс. руб., что свидетельствует о малозначительности выявленных преступлений. Коррупцированные связи с организованными группами и преступными группировками установлены менее чем по 3,8% выявленных фактов взяточничества.

База существования коррупции одна - слабость государственных структур, а также слабая материальная заинтересованность чиновников по отношению к нанимателю - государству, и невнятные, неоформленные и не доведенные до общества национальные интересы государства по отношению к своему народу.

Во второй главе - «Государственная политика в сфере обеспечения общественной безопасности» - последовательно рассматриваются концептуальные основы обеспечения общественной безопасности, проблемы правового регулирования и организационного построения данной системы.

Под обеспечением общественной безопасности диссертант понимает формирование и проведение в жизнь государственной политики, направленной на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов безопасности посредством осуществления мер нормативно-правового, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства в данной сфере. Основная цель этой политики - определение и закрепление основных направлений по созданию условий, благоприятствующих обеспечению общественной безопасности, нормальной жизнедеятельности личности, общества и государства.

Концептуальные основы обеспечения общественной безопасности конкретизируются в связи с антитизом Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 г., на основе которой разрабатываются иные нормативные акты, регулирующие вопросы безопасности во всем их многообразии. Данный документ является в определенном смысле комплексным актом, охватывающим все основные сферы жизни общества, хотя и носит в целом тактическую направленность.

Отмечается, что подходы по ряду направлений в Концепции (в сравнении с ее редакцией 1997 г.) изменились, в частности, подверглись существенной корректировке тезисы по основным направлениям деятельности во внутрисполитической области. И, что, наверное, особенно значимо - в числе важнейших задач по обеспечению национальной безопасности страны названо укрепление российской государственности. Ряд нововведений прямо или косвенно касается сферы обеспечения общественной безопасности.

Особое внимание в работе акцентируется на целесообразности разработки проекта Концепции общественной безопасности Российской Федерации, в которой нашли бы отражение не только объективные потребности создания указанной системы, но и основные ее составляющие, направления деятельности субъектов этой системы, был бы прописан механизм взаимодействия между ними.

Концепция общественной безопасности должна включать в себя:

- характеристику внешних и внутренних угроз общественной безопасности страны как совокупности условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства;
- критерии и параметры, характеризующие национальные интересы в области общественной безопасности;
- вопросы формирования полноценной государственной политики в данной сфере, включая институциональные преобразования и создание необходимых механизмов, устраняющих или смягчающих воздействие факторов, подрывающих устойчивость системы общественной безопасности.

В целом же, исходя из современных реалий, система программных мероприятий правоохранительной направленности должна предусматривать меры по: а) борьбе с терроризмом, экстремизмом, незаконным оборотом оружия и взрывчатых веществ; б) противодействию организованной преступности и нейтрализации криминальной миграции; в) преодолению криминализации экономики, борьбе с коррупцией и защите всех форм собственности от преступных посягательств; г) борьбе с криминальной миграцией; д) борьбе с незаконным оборотом наркотических или психотропных веществ; е) борьбе с групповой преступностью несовершеннолетних и преодолению беспризорности; ж) профилактике и предупреждению преступлений и правонарушений; з) усилению борьбы с нарушениями и преступлениями на объектах транспорта.

При этом систему мер обеспечения общественной безопасности следует рассматривать на трех уровнях:

- информационно-аналитические меры, включая мониторинг за состоянием информации относительно уязвимости жизненно важных интересов и противодействия угрозам, а также выработку текущих и прогностических оценок развития ситуации в рассматриваемой сфере с разработкой предложений по ее стабилизации;
- меры регулятивного воздействия, которые предполагают локализацию и нейтрализацию угроз жизненно важным интересам страны;

меры прямого противодействия, осуществляемые в отношении носителей угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства в данной сфере.

Обращается внимание на то, что Концепция не станет действенным инструментом государственной политики, если в ней не будут конкретизированы задачи безопасности в других областях жизни, решение которых имеет принципиальное значение для обеспечения общественной безопасности. Проблемы последней должны рассматриваться в конкретном социальном контексте и тесной взаимосвязи с политикой обеспечения безопасности в экономической, политической, социальной, информационной, духовной и иных сферах жизни общества.

Данный документ должен служить основой для разработки комплексных целевых программ по обеспечению общественной безопасности федерального, регионального и местного уровней. Диссертант достаточно подробно останавливается и на этой проблеме.

Не вызывает сомнения, что первоочередной задачей государственной политики в области обеспечения общественной безопасности сегодня является развитие ее правовой базы. В работе определяются наиболее приоритетные направления.

По своему назначению общественная безопасность призвана создавать благоприятные безопасные условия для труда и отдыха людей, возможность безопасно проводить свой досуг, обеспечивать надежные условия безопасности в местах постоянного и временного пребывания на трассах проезда и в транспортных средствах. И это соответствующим образом отражается в ее правовом регулировании.

В работе отмечается, что государственно-правовое воздействие в большей или меньшей мере охватывает все основные сферы обеспечения общественной безопасности.

В целом, заключает диссертант, помимо Конституции Российской Федерации и Закона «О безопасности», предусматривающих в своих статьях нормы и положения, регулирующие вопросы общественных отношений в рассматриваемой сфере, а также Концепции национальной безопасности Российской Федерации, к правовому обеспечению экономической безопасности относят: правоохранительное законодательство, охватывающее нормы об ответственности за посягательства на объекты общественной безопасности (КоАП РФ, УК РФ, УПК РФ, УИК РФ); специальные акты по обеспечению безопасности от различных видов угроз (оружия, пожаров, чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и др.); акты, определяющие правовой статус субъектов общественной безопасности - государственных органов (законы о судостроительстве, милиции и прокуратуре и т.д.), негосударственных структур (закон о частной охранной и детективной деятельности) и др.

Автор отмечает, что в обеспечении общественной безопасности задействованы все основные отрасли права. И, вместе с тем, по масштабу регулируемых отношений особое место отведено административному праву.

Обеспечение общественной безопасности в значительной своей части осуществляется посредством регулирования нормами административного права общественных отношений в сфере безопасности; осуществления мер организационного характера; реализации административно-правовых норм; применения административно-правовых средств предупреждения и предотвращения угрозы общественной безопасности; пресечения правонарушений, посягающих на безопасность; привлечения виновных лиц к административной ответственности и др.

Нормы административного права регулируют общественные отношения в различных сферах и отраслях исполнительной власти. По существу, данная отрасль задает правовой режим организации и деятельности государственных органов и должностных лиц, а также поведения всех иных участников управленческих отношений в сфере обеспечения общественной безопасности.

Обращается внимание на то, что анализ законодательства, регулирующего отношения в сфере общественной безопасности, можно строить, основываясь на различных подходах, в частности, опираясь на их градацию на две основные группы: нормы, определяющие правовой статус физических и юридических лиц в сфере безопасности; нормы, устанавливающие статус субъектов безопасности (государственных органов и их должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных объединений и других субъектов безопасности)

В этой связи в работе дается обобщенная характеристика норм, определяющих правовой статус физических и юридических лиц в сфере общественной безопасности.

Исходя из тематической направленности работы, особое внимание обращается на проблему правовой регламентации взаимоотношений участников управленческих отношений в сфере обеспечения общественной безопасности. В частности, отмечается, что нынешним законодательством устанавливаются лишь общие положения по порядку административного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц. Пока отсутствует четко определенная процедура рассмотрения таких дел с позиции ее соответствия правам человека, а также процедура последующего контроля (государственного и общественного).

С практической и юридической точек зрения граждане фактически исключены из участия в деятельности органов исполнительной власти. Ныне действующие нормативные правовые акты не наделяют граждан даже ограниченными контрольными полномочиями в сфере управления. Так, граждане не могут реализовать право на информацию о деятельности исполнительных органов государственной власти. Предложения, заявления и жалобы граждан, связанные с улучшением управленческой деятельности, по существу органами исполнительной власти не учитываются. Собственно, подобная обязанность на них и не возлагается.

Характеризуя современную государственную политику в данной области, автор обращает внимание на двухуровневую структуру российского административного права.

Согласно ст. 72 Конституции РФ (пункт «к») административное и административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем, административная ответственность связана с вторжением в конституционные права граждан, ограничение которых возможно только на основаниях и в порядке, определяемых законом. Поэтому автор соглашается с мнением ряда специалистов о том, что установление административной ответственности, равно как и уголовной, должно быть исключительной компетенцией Российской Федерации.

Что касается статуса субъектов общественной безопасности, то эта проблема достаточно подробно рассматривается в параграфе, посвященном изучению системы государственных органов, задействованных в данной сфере.

Здесь, прежде всего, отмечается, что обеспечение общественной безопасности, как задача государственной важности, предполагает ее формализацию. Обязательным элементом формализации любой сложной социальной проблемы является определение субъектов этой деятельности.

Все субъекты обеспечения общественной безопасности условно разделены на государственные и негосударственные.

В системе государственных субъектов обеспечения общественной безопасности в зависимости от круга решаемых задач выделяется несколько групп органов государственной власти:

- органы законодательной власти, то есть представительный и законодательный орган Российской Федерации - Федеральное Собрание;
- институт главы государства;
- органы исполнительной власти.

В структуре органов исполнительной власти существуют органы, применяющие в своей деятельности специальные средства - это так называемые силы обеспечения общественной безопасности. Силы обеспечения общественной безопасности создаются и развиваются в Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, а также краткосрочными и долгосрочными федеральными программами. Анализ правовых положений указанных органов показывает, что их статус характеризуется надведомственными полномочиями правотворческого, координационного, методического, контрольно-надзорного и лицензионного (разрешительного) характера.

Правотворческие полномочия этих органов состоят в издании ими юридически обязательных нормативных актов по вопросам, относящимся к сфере безопасности. Полномочия методического характера органов исполнительной власти заключаются в даче разъяснений, инструктивных указаний и издании других актов по совершению субъектами безопасности действий,

связанных с реализацией законодательства, регулирующего отношения в сфере безопасности.

Координационные полномочия органов призваны обеспечивать согласованность деятельности различных служб безопасности. Контрольно-надзорные полномочия заключаются в праве надведомственных органов производить в пределах своих полномочий проверку, осуществлять надзор и анализировать деятельность органов системы безопасности с точки зрения как законности, так и целесообразности их действий по вопросам, которые относятся к обеспечению безопасности.

Лицензионно-разрешительная деятельность заключается в выдаче лицензий (разрешений) на осуществление деятельности, которая может создать угрозу безопасности личности, обществу и государству, или на приобретение предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота (оружия, взрывчатых материалов и т.п.).

На уровне территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в систему обеспечения общественной безопасности входят соответствующие органы представительной (законодательной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и граждане, действующие в пределах своих полномочий с учетом разделения компетенции в сфере безопасности между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Многоаспектность проблемы общественной безопасности предполагает и множественность субъектов ее решения. Если исходить из ст. 2 Федерального Закона «О безопасности», субъектами обеспечения общественной безопасности могут и должны выступать как государственные, так и негосударственные структуры. В работе используется расширительный подход, на основе которого конкретизирован данный тезис.

Решение проблем общественной безопасности не может быть успешным, если в ее обеспечении не будут участвовать различные негосударственные, общественные и иные организации и граждане, заинтересованные в обеспечении своей безопасности, которые содействуют государственным субъектам в обеспечении безопасности личности, общества и государства.

На сегодняшний день наиболее распространенными организационно-правовыми формами негосударственных, общественных и иных организаций, которые непосредственно участвуют в обеспечении общественной безопасности, можно назвать следующие:

1. Негосударственные организации и лица, оказывающие юридические услуги физическим и юридическим лицам.

2. Частные охранные предприятия; индивидуальные детективные предприятия и их объединения; союзы и ассоциации сыска и охраны; обособленные подразделения юридических лиц, создаваемые для осуществления охранно-сыскальной деятельности в интересах собственной безопасности учредителя (службы безопасности).

Рассматривая деятельность негосударственных, общественных объединений и организаций по обеспечению общественной безопасности, отмечается, что на них обязанности по непосредственному обеспечению безопасности не возлагаются. Однако, решая свои задачи и функции, они содействуют государственным субъектам обеспечения общественной безопасности в реализации их задач и функций.

Система субъектов общественной безопасности включает в себя широкий круг субъектов как государственной, так и негосударственной принадлежности, что неизбежно порождает частные, ведомственные интересы, взаимное соперничество. Однако их деятельность должна четко вписываться в русло единой, целенаправленной политики, и поэтому она нуждается в координации. Такой координации сегодня не существует.

В третьей главе - «Государственная служба в сфере обеспечения общественной безопасности как социально-правовой институт» - даются краткий исторический экскурс в исследуемую проблематику, а также характеристика сущности и видов государственной службы, анализируются задачи, функции и специфика государственной службы в сфере общественной безопасности (на примере органов внутренних дел).

В работе указывается, что чиновничество как особая категория населения, обслуживающая деятельность аппарата государственных учреждений, зародилось еще в допетровские времена. И уже к середине XVII в. активизировался процесс формирования институтов постоянных служебных должностей в приказах и в других государственных учреждениях. В государственном аппарате России появились элементы бюрократического централизма, формировались основы для постепенного выделения государственной службы в особую отрасль государственного управления.

Свое развитие государственная служба получила через законодательное упорядочение системы должностей и чинов в период правления императора Петра I. Образование прослойки профессиональных государственных служащих, явившееся результатом установления российской централизованной государственности, связывается с появлением в 1722 г. документа, получившего название «Табель о рангах всех чинов военных, статских и придворных, которые в каком классе чины». Этот акт, законодательно закрепив систему чиновпроизводства в России и установив иерархию чинов, званий и титулов, способствовал также формированию распорядка государственной службы и принципов ее организации.

В связи с особыми требованиями к компетентности чиновника утверждаются основополагающие принципы государственной службы того периода: обязательное последовательное прохождение служащим всех служебных ступеней в чиновной иерархии; практика испытательного срока и введение в ряде ведомств специальных экзаменов перед утверждением в должности; учреждение института «кандидатов» на выдвижение и изучение ими предстоящей сферы управления.

Российское законодательство второй половины XIX в. ввело ряд условий по приему на государственную службу, а также сформулировало сие-

тому прав, обязанностей и льгот чиновников. Особое внимание уделялось вопросам борьбы с нарушениями чиновниками своего служебного долга (медлительность, нерадивость, нарушение порядка отправления обязанностей, превышение власти, халатность, подлог по службе, взяточничество и прочее). В зависимости от тяжести содеянного служащие несли дисциплинарную, гражданскую и уголовную ответственность.

Характеризуя в целом законодательство царского периода, в работе отмечается, что оно представляло собой достаточно прочную правовую базу для функционирования чиновничества в Российской империи. Однако добиться создания стабильного и эффективно действующего института государственной службы в тот период так и не удалось. В государственном аппарате процветали бюрократизм, бумаготворчество, взяточничество.

Вместе с тем, в ныне действующем российском законодательстве нашли отражение традиции почти 200-летнего опыта организации гражданской службы в императорской России. В их числе: установление необходимых принципов государственной службы и классификации должностей с соответствующей характеристикой прав и обязанностей служащего; утверждение правил приема и порядка прохождения службы и ее прекращения; регламентация прав, обязанностей, ответственности и поощрения; использование различных форм повышения профессионализма; формирование нравственных основ этой профессиональной деятельности и т.д.

Совсем иное «звучание» государственная служба как социально-правовой институт приобрела после Октябрьской революции. В соответствии Декретом от 12 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» была упразднена гражданская служба, ликвидирован особый статус для чиновников, чиновничий аппарат разрушен, сформирована партийно-государственная номенклатура, деятельность которой оказалась практически вне сферы правового регулирования. Вместе с тем, в достаточной степени были урегулированы государственно-служебные вопросы в отношении лиц, проходивших службу в армии, в органах внутренних дел (милиции), в органах государственной безопасности.

Практическое воплощение главных положений принципа демократического централизма, положенного в основу государственного строительства в советском обществе, привело к сращиванию партийной системы и чиновничества. С содержательной точки зрения они охватывали органы государственной власти, государственного управления, суда, прокуратуры, дипломатические органы, армию, милицию и разведку. Таким образом, были созданы объективные предпосылки для превращения государственной власти и управления в замкнутую корпоративную партнократическую систему.

В то же время к моменту распада Советского Союза был сформирован самостоятельный государственный аппарат РСФСР, способный обеспечивать управление различными сферами общественной жизни. Начало процесса реформирования государственной службы на принципиально новой законодательной базе было положено принятием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, провозгласившей один из основополагающих принци-

лов данного института - равный доступ граждан России к государственной службе.

Завершая наш ретроспективный анализ, автор делает несколько замечаний. Во-первых, подчеркивается роль и значение рассматриваемого института в государственно оформленном обществе: история свидетельствует о том, что отсутствие в обществе надлежащим образом организованного труда государственных служащих приводит к серьезным трудностям в системе государственного управления. Во-вторых, обращается внимание и на то, что, несмотря на существенные различия целевого назначения института государственной службы в те или иные периоды общественного развития, можно говорить о его органическом единстве с системой государственных органов, которые на практике осуществляют властно-управленческие функции государства. И, наконец, указывается, что эволюция государственной службы в России свидетельствует, что она определяется сущностью социально-экономического строя, который стабилизируется посредством установления определенной государственности, т.е. данный институт находится в органическом единстве с происходящими в обществе процессами.

При характеристике государственной службы автор исходит из того, что она представляет собой один из видов общественно-полезной деятельности по поддержанию состояния определенной системы общественных отношений, а также целесообразному изменению и преобразованию последних. Государственная служба является важнейшим фактором устойчивости в обществе, поскольку от эффективности ее функционирования зависит стабильность системы общественных отношений.

Отличительной чертой этой деятельности является ее управленческий характер, нацеленность на обеспечение и реализацию полномочий государственных органов. При этом государственная служба, охватывая практически все области жизнедеятельности государства и общества, в том числе подразумевает обеспечение безопасности страны.

Государственная служба, как институциональное образование характеризуется многогранным и сложным содержанием. В работе указывается, что имеются основания для понимания государственной службы как организованной системы институтов (социального, публично-правового, организационно-управленческого, духовно-культурного, профессионального и т.д.). Каждый из них имеет определенное назначение, но при их взаимодействии возникает целостное образование.

В социальном плане институт государственной службы представляет собой механизм регуляции человеческой деятельности во всех ее формах. Данный институт выступает в качестве звена государственного механизма, на уровне которого осуществляется взаимодействие государства и общества, государственного служащего и гражданина. Социальная направленность государственной службы проявляется в том, что она выступает посредником между государством и субъектами гражданского общества (общественными, государственными, муниципальными организациями и учреждениями, гражданами).

В соответствии с современным пониманием государственного управления государственная служба относится одновременно и к сфере управления и к сфере обслуживания. Это сочетание говорит как о комплексности данного рода профессиональной деятельности, так и о ее внутренней противоречивости.

С одной стороны, современная управленческая парадигма нацелена на усиление социальной ориентации системы управления на граждан в сферах общественной жизни, касающихся трудовых отношений, потребления, собственности, расширение на практике «сервисного управления»; смещение в процессе взаимодействия субъекта и объекта управления с отношений господства и подчинения к диалогу и сотрудничеству. С другой - следует также учитывать, что сущность государственной службы определяет не только социальная значимость государства, но и внутренне присущая ему противоречивость. По большому счету, несмотря на приоритеты и ценности гражданского общества и правового демократического государства, конечной целью государства является общее благо, трактовка которого далеко не всегда подерживается членами конкретного социального образования.

Как правовой институт государственная служба представляет собой комплексную отрасль законодательства, состоящую из норм различных отраслей права (конституционного, административного, трудового). Он охватывает правовые нормы, устанавливающие разнообразные по характеру и значимости государственно-служебные отношения, и при этом активно используется при формировании основ иных правовых отраслей.

Указывается, что государственная служба, выделившись в особую отрасль права, является автономным административно-правовым институтом. Она отправляется на основе специального законодательства о государственной службе как системы правовых норм, правил и процедур, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений.

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. В ее структуру включено значительное число специализированных видов службы. Правовые основы организации государственной службы в данном случае закрепляются в актах общего характера, а также и в специальных актах, касающихся функционирования отдельных государственных органов. Отраслевые виды государственной службы являются подсистемами сложного социально-правового института государственной службы.

Обобщая имеющиеся в научной литературе подходы к определению государственной службы, предлагается рассуждать как минимум о триединном значении рассматриваемого понятия.

Государственная служба характеризуется как:

- результирующая целевой деятельности, а именно деятельности государства по организационно-правовому регулированию функционирования государственного аппарата;
- процесс, т.е. трудовая деятельность, осуществляемая на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства;
- системное образование, что подразумевает упорядоченную совокупность элементов, средств и механизмов, регулирующих отношения, складывающиеся при взаимодействии с внешней средой и внутри организации.

Диссертант, ссылаясь на определение государственной службы РФ, данное в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г., указывает, что в данном случае подчеркивается функциональная составляющая рассматриваемого явления, что, собственно говоря, вполне оправданно. Но и здесь, в рамках используемого подхода, достаточно неточностей и неясностей, которые не могли не вызвать критических замечаний со стороны специалистов в области государственно-служебных отношений. С их учетом автор предлагает следующее определение рассматриваемого института применительно к сфере общественной безопасности

Государственная служба в сфере общественной безопасности - это профессиональная деятельность по реализации задач и функций государства, осуществлению полномочий государственных органов, направленная на обеспечение защищенности интересов личности, общества и государства от угроз, исходящих от преступных и иных противоправных деяний, нарушений порядка производства различного рода работ и обращения с общеопасными предметами пользования, а также в условиях явлений негативного социального, техногенного и природного характера, при других особых обстоятельствах.

Рассматривая государственную службу как социально-правовое явление, обращается внимание на ее многоцелевой функционально-деятельностный характер, который определяет специализацию по видам профессиональной государственно-служебной деятельности. Это, в свою очередь, дает возможность структурной дифференциации данного института, в том числе по признакам профессиональной специализации и особенностям предмета ведения; функциональной роли в процессе государственного управления; сфере деятельности и компетенции; правовому положению в системе государственной власти.

В работе анализируются классификации различных авторов, в том числе общепризнанное деление государственной службы на гражданскую и милитаризованную. Вместе с тем, предлагается видовая классификация государственной службы в сфере общественной безопасности, производная от градации сфер реализации основных общественных функций государства.

Применительно к предмету исследования выделяются следующие виды государственной службы:

- *политическая* (деятельность по реализации государственной политики по обеспечению общественной безопасности, сохранности общества, регулированию и гармонизации интересов различных социальных групп);
- *социальная* (деятельность по обеспечению на всей территории государства прав и свобод каждого гражданина, обеспечению социальных предпосылок для нормальных условий жизни населения, социальная поддержка населения, т.е. по созданию социальных предпосылок для обеспечения общественной безопасности);
- *экономическая* (деятельность по реализации стратегии экономического развития страны, поддержания должного жизненного уровня населения, т.е. по созданию экономических основ для обеспечения безопасности);
- *правоохранительная* (непосредственная деятельность по обеспечению государственной, общественной и личной безопасности, четкому выполнению положений законодательства всеми гражданами);
- *экологическая* (деятельность по регулированию рационального использования природных ресурсов) и т.д.

Таким образом, область государственной службы в данном случае подразделяется на две группы, исходя из характера реализуемых государственными органами задач: способствующие или непосредственно обеспечивающие общественную безопасность.

Специфика и современное состояние государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности рассматривается на примере органов внутренних дел.

Диссертант отмечает, что органы внутренних дел как элемент системы исполнительной власти представляют собой сформированное в государственно-распорядительном порядке ведомство, наделенное собственной компетенцией. Они имеют свою специфику в организационном и структурном оформлении, обладают как общими чертами системы исполнительной власти, так и особыми функциями, обеспечивающими механизм реализации конкретно регламентированных правом полномочий в сфере обеспечения общественной безопасности.

Современное законодательство по обеспечению общественной безопасности наделяет лиц, задействованных в этом процессе, властными полномочиями, которые носят не отраслевой, а публичный характер. Особенностью профессионального статуса сотрудников органов внутренних дел является то, что они в пределах своей компетенции наделены правом предъявлять требования и принимать решения, обязательные для исполнения гражданами или предприятиями, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности. Их деятельность строится на взаимоотношениях с лицами, не находящимися в их служебном подчинении.

С позиции практического осуществления задач и функций государства, служба в органах внутренних дел выступает одним из видов платной общественно полезной деятельности. Поскольку органы внутренних дел представ-

ляют собой своеобразный механизм в государственно-правовой системе, способный переводить правовые установления в реальное поведение людей, то профессиональный труд сотрудников этих органов напрямую связан с социальным управлением как деятельностью по поддержанию установленной системы норм и правил общественной жизни, по упорядочению общественных отношений.

В работе указывается, что служба в органах внутренних дел характеризуется общим набором признаков, присущих государственной службе в целом. В их числе можно выделить следующие моменты: 1) государственная служба в органах внутренних дел представляет собой специфический вид предметной деятельности человека, реализуемой в интересах обеспечения жизнедеятельности общества; 2) границы, формы и методы осуществления данной деятельности определяются государством; 3) государственная служба в органах внутренних дел является профессиональной деятельностью, т.е. трудовой деятельностью, требующей определенной подготовки, профессиональных знаний, умений и навыков (в связи с чем лица, принимаемые на службу в органы внутренних дел, в обязательном порядке проходят специальное профессиональное обучение или переподготовку); 4) эта деятельность предусматривает замещение служащим государственной должности государственной службы согласно штатному расписанию государственного органа, которая определяет его правовой статус; 5) в рамках данной деятельности происходит реализация компетенции органов внутренних дел; 6) она представляет собой исполнение полномочий государственного органа, специфических должностных обязанностей по поручению государства и от его имени; 7) служба в органах внутренних дел осуществляется за денежное вознаграждение, которое подчеркивает особенности в оплате труда, установленные для государственных служащих; 8) взаимоотношения сотрудников строятся на основе характерных для государственной службы отношений власти и подчинения; 9) правовое положение сотрудников, порядок прохождения службы устанавливаются государством.

Государственная служба в органах внутренних дел имеет свою специфику, и в этой связи она выделяется в особый вид государственной службы. К числу особенностей службы относятся: принятие при поступлении на службу сотрудниками присяги; наличие у сотрудников специальных званий и форменного обмундирования; право на хранение, ношение и применение огнестрельного оружия и специальных средств; ограничения в политических, социально-экономических, личных правах; особый порядок приема и увольнения со службы и т.д.

В работе подробно рассматриваются различные аспекты проблемы правового статуса сотрудника органов внутренних дел, гарантии и процедуры его реализации, а также механизм прохождения службы. В целом перечисленные вопросы имеют достаточно детальную регламентацию, хотя на практике и возникают проблемы как в силу значительного числа нормативных положений, содержащихся в различных правовых источниках, так и по

причине неконкретности некоторых положений ведомственных нормативных актов.

Диссертант отмечает, что государственная служба в органах внутренних дел представляет собой один из видов правоохранительной службы, относимой к федеральной государственной службе Российской Федерации. Данное положение получило свое закрепление и в Федеральном законе РФ «О системе государственной службы РФ». Однако в настоящее время вопросы федеральной государственной службы, кроме Федерального закона РФ «Об основах государственной службы РФ», урегулированы Положением о федеральной государственной службе. Однако речь в нем идет лишь о гражданской службе.

Решение этой уже наболевшей проблемы видится в принятии Федерального закона «О правоохранительной службе» (во исполнение ФЗ «О системе государственной службы РФ») и далее - Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Важно, чтобы в последнем получили свое закрепление положения, регламентирующие круг предметов ведения в области государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также отражающие формы участия субъектов Российской Федерации в реализации государственно-служебных отношений в сфере охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности.

При этом необходимо учитывать следующее.

1. В основу совершенствования государственной службы в органах внутренних дел должен быть положен принцип целостности и единства системы государственной службы при сочетании вертикальной федеральной подчиненности с самостоятельностью территориальных государственных органов, находящихся в субъектах федерации.

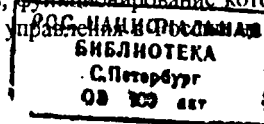
2. Необходимо определить в федеральном законодательстве компетенцию субъектов Российской Федерации в области регулирования государственно-служебных отношений в органах внутренних дел. Следует предусмотреть надежную защиту территориальных органов внутренних дел от узкоместнического влияния органов власти субъектов РФ.

3. Следует распространить статус федеральных государственных служащих на сотрудников территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

4. Необходимо дальнейшее укрепление позиций организационных звеньев МВД России, функционирование которых может оптимизировать федеральную систему управления на межрегиональном уровне.

Более обстоятельно автор останавливается на последнем моменте - вопросе развития структурной организации МВД России в связи с созданием института представителя Президента РФ по федеральным округам.

В контексте работы, прежде всего, говорится о двух важных моментах: появлении организационных звеньев, функционирование которых может оптимизировать федеральную систему управления на межрегиональ-



ном уровне, и появлении особой категории федеральных государственных служащих. Автор подробно рассматривает вопрос о расширении полномочий ГУ МВД по федеральным округам в части, касающейся регулирования государственно-служебных отношений.

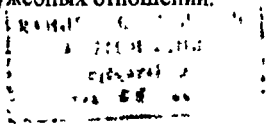
При характеристике данного вида государственной службы диссертант не мог обойтись без постановки проблемы о муниципальных органах общественного порядка, которые, финансируясь из местного бюджета, находятся в структуре действующих органов внутренних дел. На сотрудников этих органов в настоящее время распространяются все положения федерального законодательства, регулирующие государственно-служебные отношения. В то же время правовая регламентация службы в органах местного самоуправления, в том числе требования к должностям, статус служащего, особенности прохождения службы, управление службой устанавливается законами области и закрепляется в уставе муниципального образования. Отсюда возникает ряд вопросов, связанных как с правовым статусом муниципального служащего в области охраны общественного порядка, так и с реализацией взаимодействия рассматриваемых структур с территориальными органами внутренних дел федерального подчинения.

Их решение должно получить свое закрепление в первую очередь в Федеральном законе «О милиции». В этом правовом акте должны содержаться ключевые правовые установки, определяющие место и роль федеральной и муниципальной милиции в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка, и раскрываться полномочия каждой из названных структур.

Автор предлагает собственное видение решения данной проблемы, в частности, опираясь на положение о том, что система государственно-служебных отношений в данной государственной структуре на всех ее уровнях должна быть подчинена принципу единства и строиться на основе федерального законодательства. Особенно это касается вопросов социально-правовой защищенности личного состава, назначений на руководящие должности, общих требований, связанных с отбором, подготовкой и повышением квалификации сотрудников.

В четвертой главе – «Особенности государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности» – рассматриваются вопросы о функциональном назначении, формах реализации задач, принципах организации государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности, а также о роли служебной дисциплины и законности.

Анализ рассматриваемого института в его функциональном проявлении базируется на соотношении функций государства и права. Под функциями государственной службы понимаются основные направления практической реализации правовых норм данного института, способствующие выполнению им своей социальной роли и государственно-правового назначения, а также достижению соответствующих целей правового регулирования **государственно-служебных отношений.**



Если анализ государственной службы с позиции функций права, как считает диссертант, не вызывает особых возражений, то при сравнении функций данного института и государства есть спорные моменты.

В итоге диссертант приходит к выводу: поскольку государственная служба представляет собой механизм реализации задач, стоящих перед государством, то ее стоит рассматривать на более предметном уровне, на котором конкретизируются общие функции государства. По сравнению с функциями государства в целом государственная служба обладает относительно узким, локальным характером.

В числе приоритетных задач государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности в части, касающейся правоохранительной деятельности, названы: а) охрана конституционного строя Российской Федерации; б) защита прав, свобод и законных интересов граждан; в) противодействие противоправным процессам в обществе; д) поддержание условий для нормального функционирования и практической деятельности иных государственных органов; е) создание и укрепление в обществе атмосферы спокойствия и стабильности; ж) обеспечение исправления субъектов, вовлекаемых в сферу предупредительного воздействия; з) обеспечение эффективного функционирования правоохранительных органов в соответствии с их специализацией.

Для достижения перечисленных задач государственная служба призвана выполнять следующие функции:

- определение приоритетных направлений, целей и задач государственной политики в сфере охраны правопорядка с учетом складывающейся криминогенной ситуации, особенностей региона и т.п.;
- перспективное и текущее планирование деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере;
- разработка и реализация федеральных и региональных программ по поддержанию правопорядка;
- обеспечение непосредственного осуществления государственными органами работы по охране основных прав и свобод граждан посредством применения в установленных законодательством случаях мер государственного принуждения, а также осуществления деятельности «позитивного» характера, не требующей применения мер государственного принуждения;
- создание условий для реализации правоохранительных функций государства на высоком профессиональном уровне;
- нацеленность на неукоснительное соблюдение законности и дисциплины, борьба с коррупцией и другими негативными явлениями в системе государственной службы правоохранительных органов;
- установление порядка подбора кадров, должностного продвижения по службе, проведения аттестации, мер стимулирования и ответственности и других механизмов регуляции служебно-трудовой деятельности;
- реализация на надлежащем уровне задач кадровой политики правоохранительных органов;

- обеспечение правовых, материально-технических, информационных и иных условий, необходимых для деятельности правоохранительных органов.

Вопрос о формах реализации функционального назначения государственной службы рассматривается в связи с проблемой форм реализации функций государства. При этом используется их градация на правовые и неправовые.

Что касается правовых форм, то в работе рассматриваются: правотворческая, правоприменительная и правоохранительная деятельность, поскольку по своему функциональному назначению государственная служба в сфере обеспечения общественной безопасности в той или иной мере реализует (либо обеспечивает реализацию) всех из перечисленных направлений. В качестве неправовых форм реализации функций государства выступает прежде всего организационная (или фактическая) деятельность, через которую проявляется управленческая сущность данного общественного института.

Особое внимание диссертант уделяет проблеме принципов организации государственной службы в рассматриваемой сфере, поскольку именно они предопределяют функционирование данного института. Мировой, и в первую очередь отечественный, опыт достаточно наглядно показывают, что отсутствие законодательно закрепленных принципов государственной службы приводит к росту злоупотреблений властью, произволу и беззаконию в деятельности аппарата управления.

Статья 5 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ», а также ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» содержит достаточно широкий перечень принципов данного правового института, которые являются базовыми для иных федеральных и региональных законов и нормативных правовых актов, регулирующих государственно-служебные отношения. В диссертации отмечается, что по своему содержанию и функциональным характеристикам принципы государственной службы в различных сферах социального управления во многом совпадают. Вместе с тем, следует выделять и специализированные принципы, характеризующие видовые государственно-служебные отношения.

С учетом предмета настоящего исследования автор считает оптимальной градацию принципов на: конституционные, устанавливающие базовые основы организации государственной службы Российской Федерации и предусматривающиеся в Конституции России; организационные, регламентирующие общие вопросы, связанные с деятельностью государственной службы; и, наконец, отраслевые, определяющие требования, предъявляемые к государственным служащим применительно к конкретным сферам правоотношений (в органах государственной власти, правоохранительных органах и т.п.). При этом в первой группе в том числе должны быть отражены принципы согласования национальных интересов России с жизненно важными интересами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления; принципы защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства; принципы согласования социальных (в широком смысле этого ело-

ва) интересов основных объектов безопасности (личности, общества и государства).

Характеризуя систему принципов современной государственной службы, автор подчеркивает, что законодатель не совсем оправданно абстрагировался от некоторых положений государственного управления, известных еще в советский период. Применительно к предмету настоящего исследования диссертант подчеркивает особую значимость следующих принципов: *соблюдения законности и государственной дисциплины*, который получил свое отражение в федеральном законодательстве лишь в форме отдельных его требований; *плановости*, развитие которого предполагает оптимизацию процесса принятия стратегических решений, а также учет их социальных последствий; *научности*, который предполагает строгое следование требованиям объективных закономерностей развития общества, учет реальных возможностей и действительного состояния социальной системы, обоснованность принимаемых актов и действий должностных лиц, недопустимость субъективизма в государственной деятельности; *учета общественного мнения*, который не является составной частью принципа гласности, как это утверждают некоторые специалисты, а подразумевает наличие обособленного постоянно действующего фактора социального управления; *социально-правовой защиты государственных служащих*.

Обращается внимание на то, что большинство принципов в федеральном законе сформулированы без оговорок об исключениях из общих правил. Например, принцип гласности в осуществлении государственной службы следовало бы ограничить определенными рамками и вести речь о *сочетании гласности и служебной тайны*, что особо важно для деятельности государственных служащих в сфере общественной безопасности.

Автор настаивает на том, что реализация принципов, в том числе касающихся организации государственной службы в рассматриваемой сфере, возможна только в том порядке и тех формах, которые предписаны законом.

Вместе с тем даже в отношении принципов, зафиксированных в нормативных документах, можно сказать, что их практическое действие недостаточно осознано. И дело не только в незрелости и несовершенстве теоретических конструкций принципов государственного управления, но и в отсутствии действенного механизма использования принципов государственной службы в специфических российских условиях. В этой связи нельзя признать оправданным тот факт, что в Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ» дано определение принципов данного института, которые по своему назначению должны нести в сферу управления профессионализм, компетентность, дисциплину и организованность.

Особое внимание автор обращает на проблему служебной дисциплины и законности в деятельности субъектов обеспечения общественной безопасности.

Подчеркивается, что в правовом государстве, ориентированном на личность, ее права и свободы, на строгое определение форм и границ вмешательства в сферу гражданского общества законность становится прерогати-

вой государственных учреждений и общественных объединений. Законность, как принцип деятельности государственных учреждений и их должностных лиц, призвана обеспечить безопасность личности и оградить общество от опасных деяний.

Принцип верховенства законов в системе государственной службы – это принцип законности организации и деятельности органов государственной власти, вытекающий из принципа законности в государственном управлении, законности в осуществлении государственных служащими управленческих действий. В механизме реализации права государственным служащим, занятым в сфере обеспечения общественной безопасности, отводится особая роль, так как они реализуют предоставленные им права и обязанности при охране правопорядка и обеспечивают реализацию гражданами их прав и законных интересов.

Содержание принципа законности в данном случае рассматривается в трех плоскостях. Во-первых, принцип законности означает само ее содержание, так как определяет правовую основу деятельности государственных служащих, их права, обязанности, ответственность и правовую защиту. Во-вторых, принцип законности определяет содержание работы служащих с позиций следования ими в своей деятельности духу и букве закона. В-третьих, законность выступает результатом деятельности правоохранительных органов как субъектов обеспечения общественной безопасности, мерой ее эффективности.

Автор отмечает, что принцип ответственности государственных служащих еще мало изучен в научной юридической литературе, тогда как правовое государство должно иметь достаточно разработанную законодательную и нормативно-процедурную базу для создания действенного механизма своего воздействия на государственную службу в целом и на государственных служащих в особенности.

Правовое регулирование достигает своей цели лишь в том случае, если структура органа исполнительной власти, его функции, распределение функциональных обязанностей сотрудников соответствует выполняемым функциям. Поэтому необходимо, прежде всего, на законодательном уровне выработать стандарты поведения должностных лиц и государственных служащих, которые должны корреспондироваться с ответственностью, что могло бы существенно ограничить возможность мотивировать принимаемые решения корыстными интересами.

Отмечается, что в настоящее время борьба с коррупцией в государственном аппарате осуществляется преимущественно с помощью уголовно-правовых средств, а административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы явно недооцениваются. Скорее всего коррупцию нужно рассматривать как совокупность родственных деяний, включающих в себя ряд должностных злоупотреблений. Как показывает практика государственного строительства, коррупция разрушает всю систему государственного управления, порождает негативное

отношение к государственной службе и государственным служащим, престою государственной службы.

В этой связи автор поддерживает позицию ряда специалистов о необходимости скорейшего принятия Федерального закона «Об основах антикоррупционной политики», включающего в себя нормы международной практики в этой области, который дал бы определение и юридическую оценку такого преступления, как коррупция (коррупция должна быть введена в разряд преступлений против государства), единое понятие должностного лица (что затрудняет определение круга деяний, относимых к должностным правонарушениям), узаконил введение практики антикоррупционной экспертизы принимаемых правовых актов и определил точнее круг субъектов коррупционных преступлений.

В пятой главе - «Актуальные проблемы управления персоналом государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности» - рассматриваются вопросы государственной кадровой политики, предупреждения деформации профессионального правосознания у государственных служащих данной категории, а также перспективы развития системы профессиональной подготовки.

Одной из основных функций государственной службы является осуществление государственной кадровой политики, которая представляет собой целенаправленную, законодательно обусловленную деятельность государственных органов по формированию кадрового потенциала и его рациональному использованию, контролю за созданием и эффективной деятельностью института государственной службы.

Автор дает собственное определение кадровой политики в сфере обеспечения общественной безопасности. При этом указывается, что данное направление кадровой политики нельзя рассматривать в отрыве от государственной службы и кадровой политики Российской Федерации, так как оно представляет собой составную часть государственной кадровой политики.

Особо подчеркивается, что для реализации государственной кадровой политики необходимы организационно-правовые образования, обеспечивающие достижение поставленных целей. Многосубъектность государственной кадровой политики России является ее «знаковой» чертой.

Исходя из стратегической цели государственной кадровой политики, выделяются следующие ее принципы: а) научная обоснованность и реалистичность, взвешенный учет как потребности государственной службы в кадрах той или иной квалификации, так и существующие возможности ее удовлетворения; б) системность и комплексность решения кадровых проблем; в) перспективность, ее опережающий и упреждающий характер на прогнозировании кадровой ситуации; г) тщательность отбора в соответствии с требованиями принципа профессионализма и компетентности государственного служащего; д) доступ всех граждан страны к государственной службе при неукоснительном соблюдении требований к состоянию здоровья, уровню образования, профессиональной подготовленности, отсутствию судимостей и связей в уголовной среде; е) компетентность и профессионализм служащих;

ж) правовая и социальная защита персонала, обеспечивающая законность и социальную справедливость решения кадровых вопросов.

Существуют несколько направлений реализации кадровой политики. Большинство ученых отдают предпочтение оптимизации подготовки кадров для государственной службы. С точки зрения диссертанта, это не единственное и далеко не исчерпывающее направление. В этой связи автор останавливается на проблеме создания института резерва кадров на выдвижение как для государственной службы в целом, так и для государственных органов, обеспечивающих общественную безопасность в частности. Отмечается, что решение данной задачи непосредственно связано с таким новым для нас направлением реализации кадровой политики, как создание элиты. Данное направление рассматривается в качестве конечной цели формирования резерва кадров на выдвижение и одним из наиболее перспективных направлений реализации кадровой политики современного государства.

Основным принципом формирования резерва на выдвижение является привлечение кандидатов с высоким уровнем профессионализма, прогрессивными личностными характеристиками (положительная мотивация на реализацию социально-экономической политики государства, активная установка на добросовестное выполнение должностных обязанностей, ответственность, высокий самоконтроль и организованность, готовность к сотрудничеству и совместной работе, высокий уровень интеллекта, способность принимать решения в сложных ситуациях, экономическая зрелость); четко выраженными признаками социально-психологической зрелости.

Далее, диссертант подробно останавливается на критериях отбора государственных служащих в резерв на выдвижение.

Одним из направлений кадровой политики является предупреждение профессиональной деформации личности лиц, находящихся на государственной службе, и в настоящем исследовании автор анализирует основные факторы, приводящие к профессиональной деформации личности государственного служащего.

Прежде всего, это современное состояние российского общества, определяющее как негативные процессы в функционировании всей системы государственной службы, так и профессионально-личностную деформацию ее сотрудников как рядовых граждан.

Следующими рассматриваются факторы, обусловленные спецификой государственной службы: наличием у служащих тесных контактов с различными категориями людей, многофункциональностью обязанностей и разнообразием социальных отношений; наличием в качестве объекта профессиональной деятельности государственных служащих разнообразного контингента граждан, отличающихся друг от друга социальным положением, культурным и интеллектуальным уровнем, индивидуальными особенностями, часто с асоциальными установками.

Регламентированный характер деятельности служащих, который означает необходимость руководствоваться определенно фиксированными и заранее предписанными правилами, зачастую приводит к формированию в соз-

нении государственных служащих клишированных, шаблонизированных схем, моделей, образцов правового знания, отношения к правовым явлениям, предопределяющих и обеспечивающих в своей совокупности неадекватное закону поведение. Оказывают свое влияние на формирование профессиональной деформации сотрудников и отрицательные моменты корпоративности. К блоку факторов, влияющих на профессиональную деформацию личности сотрудника, относится низкая управленческая культура руководителей подразделений.

Формированию профессиональной деформации могут способствовать профессионально важные качества личности, и большую роль здесь играют индивидуальные особенности адаптации молодых сотрудников, структура взаимоотношений с руководством и коллегами.

Далее диссертант рассматривает основные направления профилактики профессиональной деформации, где последняя выступает как система предупредительных мероприятий, направленных на снижение вероятности развития предпосылок и проявлений рассматриваемого явления, и включающих в себя проведение мер аналитического, организационно-управленческого, воспитательного и психологического характера. При этом особо подчеркивается роль правосознания как основы для профилактики профессиональной деформации государственных служащих.

В качестве возможных путей формирования качественно нового профессионального правосознания предлагается создание специальной государственной системы материального и морального стимулирования государственных служащих к отправлению правоохранительных функций без нарушений законности. Предлагается также изменить основание и порядок их юридической ответственности за нарушение законности.

Важным направлением в борьбе с профессиональной деформацией работников является совершенствование работы с кадрами, в частности, организация государственной службы на принципах служебной карьеры. В связи с этим необходима разработка систем официального продвижения опытных сотрудников «внутри должности», материального стимулирования этих сотрудников, зачисления в резерв на замещение вышестоящих вакантных должностей. Действенным барьером для борьбы с нарушениями дисциплины и законности в государственных учреждениях может стать регулярная аттестация сотрудников.

Немаловажным для профилактики данного явления является также создание условий и возможностей профессионального роста и образования. Важную роль в системе непрерывного образования играет переподготовка кадров.

В профилактике профессиональной деформации, связанной с личностными особенностями государственных служащих, рассматриваются несколько аспектов: психологический отбор на службу, психолого-педагогические меры воздействия и психологическая коррекция.

Завершается диссертационное исследование изучением проблемы развития системы профессиональной подготовки кадров для государственной службы в сфере обеспечения правопорядка.

В настоящее время основными направлениями по реализации государственной кадровой политики в сфере государственной службы рассматриваются подготовка высокопрофессиональных кадров и параллельно с этим работа по формированию резерва кадров на выдвижение.

Профессионализм служащего - это не только высокая эффективность труда, но и непременно наличие психологических компонентов - внутреннего отношения человека к труду, состояние его психических качеств. Поэтому при оценке профессионализма работника имеет значение то, что движет человеком в профессии, из каких ценностных ориентиров он исходит. При этом профессионализм выступает качеством деятельности, на которое можно рассчитывать при наличии продолжительной профессиональной деятельности в условиях конкретной профессиональной среды и системы непрерывного профессионального образования.

Особенности эволюции и функционирования государственной службы как публичного социально-правового института определяют специфику профессиональной подготовки государственных служащих.

Профессиональная подготовка в системе государственной службы характеризуется как процесс профессионализации государственных служащих (резервистов), т.е. овладение ими конкретным видом профессиональной управленческой деятельности, приобретение необходимых профессиональных качеств, развитие необходимых личностных характеристик, а также внутренней готовности к выполнению служебных задач на требуемом уровне.

В настоящем исследовании автор счел возможным остановиться лишь на проблемах, ставших, по его мнению, актуальными в конце XX - начале XXI века.

Прежде всего, это работа по формированию резерва кадров и поиск оптимальных способов его подготовки. Для решения задач, которые поставлены временем перед всей «командой» государственных служащих, все же необходимы «пассионарии», способные проложить наиболее короткий путь к поставленной цели, найти оптимальное решение возникающих на этом пути проблем. Другими словами, нужны кадровые управленцы - профессионалы.

Отмечается, что на этапе теоретической подготовки «резервистов» встает вопрос о качестве получаемого ими образования, улучшение которого и должно стать важнейшим направлением в работе по совершенствованию кадрового потенциала в системе органов исполнительной власти.

Эволюция государства в целом и государственной службы в частности обуславливают необходимость создания единой специальной системы профессионального образования государственных служащих. Очевидность создания такой системы стала объективной реальностью. Открытым остается вопрос ее организационного сопровождения. Приоритетным становится определение концептуальных подходов к созданию этой системы с учетом го-

су дарственных потребностей и имеющихся государственно-частных возможностей (образовательных учреждений всех видов собственности, профессиональных научно-педагогических кадров, материально-финансовых средств и т.д.).

По мнению автора, совершенствование образовательной системы в сфере государственной службы целесообразно начать с концептуальной проработки вопроса о создании единого органа управления данной системой, общего для всех видов государственной службы, в т.ч. и для органов внутренних дел. Создание федерального органа управления образованием ускорит начавшееся сближение ведомственных систем подготовки управленческих кадров. Одной из функций предложенного государственного органа могла бы стать работа по формированию общего для всей государственной службы (для субъектов федерации может быть отдельно) Табеля кадрового резерва, в который заносились бы данные о наиболее перспективных государственных служащих, а также план-график их переподготовки, повышения квалификации и, самое главное, назначения на должность.

В заключении работы формулируются обобщающие, подводящие итог исследованию выводы и предложения.

1. Система взглядов по вопросам общественной безопасности достаточно разнообразна, и это приводит к отсутствию упорядоченной деятельности по ее обеспечению. Несогласованность действий и низкий уровень координации государственных органов, обеспечивающих общественную безопасность, ненадлежащие механизмы прогнозирования и принятия решений по вопросам безопасности, нормативная база, не отвечающая современным требованиям к системе безопасности, являются результатом отсутствия единообразного понимания сути общественной безопасности, ее видов, угроз, методов их отражения, системы органов по ее обеспечению.

2. Защищенность государства, общества и личности в данной сфере жизни общества обеспечивается таким основополагающим механизмом социальной системы, как самоорганизация (или самоуправление). Система общественной безопасности, постоянно подверженная внешним и внутренним воздействиям, в каждый момент развития общества имеет свои характеристики устойчивости, связанные со структурой и функционированием системы управления.

3. В нынешних условиях, когда основные подсистемы общества, приобретая относительную автономию, теряют свое единство, «узкий» подход к общественной безопасности непродуктивен.

Сегодня следует рассуждать об общественной безопасности как чрезвычайно многомерном явлении. Общественная безопасность не ограничивается правоохранительной и эколого-технической сферами, а «подключает» буквально все стороны общественной жизни, все множество относительно самостоятельных подсистем, образующих общество и обеспечивающих его нормальное функционирование и развитие. В этой связи для построения аде-

кватной системы общественной безопасности требуется высокое искусство управления процессами, протекающими во всех сферах социума, тщательно проработанная, взвешенная, всесторонне обоснованная политика, упорядочивающая использование средств и методов. Оптимальный уровень общественной безопасности в своей наиболее существенной части зависит от интегрирующей способности власти, от установления необходимой степени упорядоченности взаимодействий его подсистем.

4. Криминальная статистика, анализ исторически значимых конфликтов за последние годы, повлекших человеческие жертвы, социальные катаклизмы и экономические потрясения, позволяют сделать вывод о наличии серьезных угроз, а также об отсутствии в нашей стране надежной системы общественной безопасности. Несмотря на принимаемые экономические, организационно-правовые и технические меры, в последние годы проявились тенденции к дальнейшему накоплению отрицательного потенциала в определенных областях и адекватные изменения качественных параметров преступности.

5. Угрозы общественной безопасности современной России приобрели пороговый характер в первую очередь из-за низкого качества социального управления. В многообразном спектре источников угроз общественной безопасности страны сегодня все более актуальными становятся внутренние, порождаемые деформацией государственного аппарата.

6. Нравственное противостояние власти и населения - особая проблема для государственного управления. Недоверие населения к государственной власти, падение ее морального авторитета во многом вызвано неспособностью государственных структур решать реальные проблемы общества и граждан, ее непоследовательностью и часто бессилием, широким распространением в сфере государственной службы таких негативных явлений, как коррупция, бюрократизм, закрытость в работе, неуважение к людям, пренебрежения к законам и т.д.

7. Определенную угрозу жизненно важным интересам объектов общественной безопасности создают методологически неверные подходы в построении законодательной базы организации и функционирования государственной службы. Опасности, исходящие от института государственной службы, также во многом связаны также с организационными проблемами структур власти и управления.

8. Государственная политика по обеспечению общественной безопасности должна строиться не в расчете на проведение чрезвычайных мер, а ориентироваться на последовательное наращивание усилий по обеспечению условий для реализации интересов личности, общества и государства, их защищенности от угроз, исходящих от противоправных посягательств, а также в чрезвычайных ситуациях социального, природного и техногенного характера.

Решение этой задачи невозможно без:

- качественного обновления и приведения в соответствие с настоящими реалиями правовой базы, устранения в ней пробелов, коллизий и противоречий;

- дальнейшего совершенствования системы правоохранительных органов за счет оптимизации их организационно-структурного построения;

- создания системы информационного обеспечения органов внутренних дел;

- укрепления дисциплины и законности в деятельности правоохранительных органов, улучшения координации и взаимодействия их структурных звеньев, в том числе межведомственного, а также развития международного сотрудничества;

- оснащения правоохранительных органов необходимым вооружением, средствами защиты, спецсредствами, оперативной, специальной и криминалистической техникой, системами и средствами связи, компьютерной и иной оргтехникой, транспортом, обмундированием и снаряжением, а также повышения уровня социальной защиты личного состава органов внутренних дел и внутренних войск;

- сохранения и закрепления кадрового профессионального ядра правоохранительных органов, обеспечения правовых, социальных, материальных и морально-психологических условий и необходимых гарантий для службы и быта сотрудников и членов их семей, повышения социального статуса сотрудников и престижности работы в правоохранительных органах, в том числе с использованием возможностей страховых организаций и благотворительных фондов;

- формирования позитивного общественного мнения о правоохранительной системе и результатах ее деятельности, восстановления доверия общества к правоохранительным органам.

9. Государственная служба, относясь к числу формальных социальных институтов, призвана выполнять интеграционную функцию в обществе, сглаживать и преодолевать возникающие противоречия, поддерживать на определенном уровне социальный порядок, объединять и координировать усилия всех ветвей власти, обеспечивая тем самым управляемость политической и социально-экономической жизни, оптимальное достижение национально-государственных интересов во внутренней и внешней политике страны.

Роль данного института состоит в том, что он управляет общественными отношениями, организует и реализует их. Обеспечивается это путем возникновения, изменения, прекращения прав и (или) обязанностей граждан в результате принятия управленческих решений, затрагивающих как групповой, так и индивидуальный уровень, в частности в сфере обеспечения общественной безопасности.

10. С правовой точки зрения государственная служба, выделившись в особую отрасль права, является автономным административно-правовым институтом.

11. Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. В ее структуру включено значительное число специализированных видов службы. Правовые основы организации государственной службы в данном случае закрепляются в актах общего характера, а также и в специальных актах, касающихся функционирования отдельных государственных органов. Отраслевые виды государственной службы являются подсистемами сложного социально-правового института государственной службы.

12. Государственная служба в органах внутренних дел представляет собой один из видов федеральной государственной службы Российской Федерации. Главная видовая особенность такой службы заключается в территориальном масштабе полномочий государственных органов. Как и иные федеральные государственные органы, органы внутренних дел осуществляют государственно-служебную деятельность в соответствии со своими полномочиями в общегосударственном масштабе. Сама федеральная государственная служба строится применительно к территориальному устройству Российской Федерации, т.е. она создается в федеральных государственных органах, главным образом исполнительной власти, имеющих свои структурно-территориальные подразделения в государствообразующих субъектах, а также на уровне муниципальных территориальных образований. Необходимо дальнейшее совершенствование государственно-служебных отношений применительно ко всем уровням организационного построения данной федеральной структуры.

13. Единый системный подход необходим как при разработке понятийного аппарата в рамках теории безопасности, так и при принятии нормативных актов, регламентирующих деятельность ее субъектов.

Негативным фактором, воздействующим на правовое регулирование государственно-служебных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности, является отсутствие необходимых законодательных актов, и это оказывает отрицательное влияние на результативность функционирования ее субъектов, а, в конечном счете, на защищенности конкретных сфер безопасности.

14. Существенным тормозом, снижающим результативность функционирования современной государственной службы в рассматриваемой сфере, как публичного социально-правового института, является отсутствие адекватной системы принципов ее организации и функционирования. Решение этого вопроса создаст необходимые предпосылки для эффективного функционирования государственных органов, деятельности государственных служащих (персонала), устойчивости правового регулирования государственно-служебных отношений в данной сфере общественной безопасности.

15. Целью государственной кадровой политики является проведение в жизнь общей политики государства. Это, прежде всего, сохранение целостности и обеспечение национальной (включая общественную) безопасности путем организации и оптимизации профессиональной деятельности персона-

ла всех сфер государственного управления. Государственная кадровая политика имеет свои отраслевые и региональные особенности, отражающие специфические условия отраслей государственного управления и регионов федеративного государства, коим является России. Но упомянутые особенности должны «работать» на достижение заявленных общих целей кадровой политики государства.

16. Приоритетными направлениями кадровой политики в органах внутренних дел можно определить следующие:

- создание новой системы научно-аналитического и информационного обеспечения регулирования кадровых процессов;
- формирование новой нормативной правовой базы кадровой работы;
- обеспечение органов внутренних дел высококвалифицированными и компетентными кадрами;
- развитие новой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- реформа духовно-нравственных устоев службы в органах внутренних дел, воспитание у личного состава гражданственности, патриотизма, неукоснительного соблюдения законов, присяги и этических норм.

Основные положения диссертации отражены в 34 работах общим объемом - 81,95 п.л., из них: 2 монографии, 1 учебник, 6 учебных пособий, 25 научных статей. В том числе 9 работ (1 учебник, 5 учебных пособий и 3 статьи) - выполнено в соавторстве. Личный вклад соискателя в работы, где соавторство разделено, составляет 13, 1 п.л.; по 2 учебным пособиям и 4 статьям соавторство не разделено (их общий объем - 24,9 п.л.)

1. Позднышов А.Н. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы: Монография. - Ростовский государственный университет, 2002. - 12 п.л.
2. Позднышов А.Н. Государственная служба в сфере обеспечения общественной безопасности: Монография. - Ростовский государственный университет, 2003. - 15 п.л.
3. Позднышов А.Н., Денисенко В.В., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник.- М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. - 11 п.л./3,6 п.л.
4. Позднышов А.Н., Гуде С.В., Герасименко В.Н., Часнык К.А. Основы устройства и программного обеспечения ПК: Учебное пособие. - Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 1998. - 7,5 п.л. (соавторство не разделено)
5. Позднышов А.Н., Корнев А.В., Часнык К.А. Информационная безопасность: Учебное пособие. - Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 1999. - 6,5 п.л.
6. Позднышов А.Н. Организационно-управленческие вопросы охраны общественного порядка и общественной безопасности: Учебное пособие. - Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 1999. - 2 п.л.

7. Позднышов А.Н., Нечевина Н.Д. Организация контроля в органах внутренних дел. Управленческий аспект: Учебное пособие. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 2002. - 5,75 п.л./3 п.л.
8. Позднышов А.Н., Кваша А.А. Основные понятия управления в службе милиции общественной безопасности: Учебное пособие. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 2003. - 9,5 п.л./6,5 п.л.
9. Позднышов А.Н., Гуде С.В., Арбузов П.В. Информатика и математика. Часть 3. Математические модели и методы в деятельности ОВД: Учебное пособие. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 2003. - 9 п.л. (соавторство не разделено)
10. Позднышов А.Н. К вопросу о правовом положении поселковых отделов и отделений милиции// Российское законодательство и правоприменительная деятельность органов внутренних дел. Материалы научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: РВШ МВД РФ. 1995.-0,3 п.л.
11. Позднышов А.Н. Социально-психологический фактор, влияющий на связь науки с практикой органов внутренних дел. // Актуальные вопросы борьбы с преступностью. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Иркутск: ИВШМ МВД РФ, 1996. - 0,3 п.л.
12. Позднышов А.Н. Применение научных рекомендаций в деятельности органов внутренних дел. // Актуальные вопросы борьбы с преступностью Материалы межвузовской научно-практической конференции. Краснодар: КЮИ МВД РФ. 1996. - 0,4 п.л.
13. Позднышов А.Н. Профессиональная подготовка сотрудников органов внутренних дел как условие эффективности правоохранительной деятельности. // Проблемы борьбы с преступностью в условиях Северо-Кавказского региона. Материалы научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: РВШ МВД РФ. 1997. - 0,3 п.л.
14. Позднышов А.Н. Организационно-правовые вопросы внедрения рекомендаций в деятельность органов внутренних дел. // Правовые и организационные основы реализации Федерального Закона РФ «О науке и государственной научно-технической политике» в научной деятельности образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России. Материалы Всероссийской научной конференции. Ростов-на-Дону: РВШ МВД РФ. 1997. - 0,6 п.л.
15. Позднышов А.Н. О совершенствовании работы кафедры административного права в свете выполнения решений Концепции информатизации образовательных учреждений МВД России. // Материалы учебно-методической конференции. Ростов-на-Дону: РВШ МВД РФ. 1997.-0,2 п.л.
16. Позднышов А.Н. Штабы горрайорганов внутренних дел как главные субъекты внедрения результатов научных исследований в практику оперативно-служебной деятельности ОВД. // Материалы

- учебно-методического сбора РЮИ МВД РФ. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 1999. - 0,6 п.л.
17. Позднышов А.Н. Государственная служба как социально-правовой феномен. // *Философия права*. 2002. № 2. - 0,8 п.л.
 18. Позднышов А.Н. О предупреждении профессиональной деформации личности лиц, находящихся на государственной службе в системе МВД России. // *Северо-Кавказский юридический вестник*. 2003. № 1 - 0,9 п.л.
 19. Позднышов А.Н. К вопросу о развитии института государственной службы в органах внутренних дел. // *Сборник научных статей. Выпуск 5. Южно-Российский гуманитарный институт*, 2003. - 0,8 п.л.
 20. Позднышов А.Н. Основные направления реализации государственной кадровой политики. // *Материалы Всероссийского «круглого стола» 27-28 февраля 2003г.* Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 2003. - 0,6 п.л.
 21. Позднышов А.Н. Обеспечение приоритета закона в деятельности государственных служащих. // *Философия права*, 2003. № 1. - 0,5 п.л.
 22. Позднышов А.Н. Развитие профессиональной подготовки государственных служащих. // *Юрист-правовед*, 2003. № 1. - 1 п.л.
 23. Позднышов А.Н. Деформация институтов государства как угроза общественной безопасности/ *Материалы Международной научной конференции памяти П.И.Новгородцева (III-х Новгорододцевских чтений) «Идея правового государства: история и современность»*, г.Луганск, 2003. - 1,0 п.л. (соавторство не разделено)
 24. Позднышов А.Н., Сюсюкин А.В. К вопросу о соотношении понятий национальной и экономической безопасности/ *Материалы Международной научной конференции памяти П.И.Новгородцева (III-х Новгорододцевских чтений) «Идея правового государства: история и современность»*, г.Луганск, 2003. - 0,8 п.л. (соавторство не разделено)
 25. Позднышов А.Н. Понятие и содержание угроз в сфере общественной безопасности/ *Современные проблемы законодательного обеспечения глобальной и национальной безопасности, эффективного противодействия терроризму*. М.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 2003. - 0,8 п.л.
 26. Позднышов А.Н., Сюсюкин А.В. Субъекты правового регулирования экономической безопасности и проблемы их взаимодействия/ *Современные проблемы законодательного обеспечения глобальной и национальной безопасности, эффективного противодействия терроризму*. М.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 2003. - 0,8 п.л. (соавторство не разделено)
 27. Позднышов А.Н. Принципы организации государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности /*Современные проблемы законодательства России, юридических наук и правоохра-*

- тельной деятельности. Тула: Тульский государственный университет, 2003.- 1,1 п.л.
28. Позднышов А.Н. Общественная безопасность: теоретико-методологические вопросы/ Современные проблемы законодательства России, юридических наук и правоохранительной деятельности. Тула: Тульский государственный университет, 2003. - 0,5 п.л.
 29. Позднышов А.Н. Государственная служба в сфере обеспечения общественной безопасности: функциональное назначение и формы реализации/ Современные проблемы законодательства России, юридических наук и правоохранительной деятельности. Тула: Тульский государственный университет, 2003. - 1,0 п.л.
 30. Позднышов А.Н. Система государственных органов в сфере обеспечения общественной безопасности/ Сборник материалов международной научно-практической конференции. Современные проблемы совершенствования законодательного обеспечения глобальной национальной безопасности, эффективного противодействия международному терроризму. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ. - 0,9 п.л.
 31. Позднышов А.Н. Основные элементы становления института государственной службы в России /Северо-Кавказский юридический вестник. 2003. № 3. - 0,75 п.л.
 32. Позднышов А.Н. К вопросу о понятии общественной безопасности // Юрист-правовед. 2003. № 2. - 0,8 п.л.
 33. Позднышов А.Н. Концептуальные основы обеспечения общественной безопасности//Философия права. 2003. № 2. - 0,8 п.л.
 34. Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Новый кодекс РФ об административных правонарушениях и проблемы практического обучения курсантов и слушателей, связанные с его принятием. //Материалы учебно-методического сбора РЮИ МВД РФ: Ростов-на-Дону: РЮИ МВД РФ, 2002. - 0,3 п.л. (соавторство не разделено).

ПОЗДНЫШОВ Алексей Николаевич

Подписано в печать 24.03.2004 г.

Объем 3,25 печ. л. Тираж 100 экз. Зак. №190

Типография Академии управления МВД России, Москва

2 - 8381