

На правах рукописи  
Исх. № 43\9\811  
от 02.03.2009 г.



**РЮДЕН Елена Юрьевна**

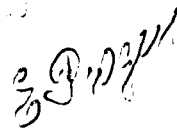
**Административно-правовое обеспечение службы  
полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве  
в условиях административной модернизации  
(сравнительно-правовая характеристика ФРГ и Российской Федерации)**

**Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

16 АПР 2009



**Москва – 2009**

Работа выполнена на кафедре административного права  
Московского университета МВД России.

Научный руководитель – 

Заслуженный деятель науки Российской Федерации доктор юридических наук, профессор <b>Килясханов Ильяс Шапиевич</b>
---

Официальные оппоненты – Заслуженный юрист Российской Федерации  
доктор юридических наук, профессор  
**Россинский Борис Вульфович**  
  
кандидат юридических наук, доцент  
**Гливинский Антон Зенонович**

Ведущая организация – **Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России**

Защита состоится « 30 » апреля 2009 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 203.019.01 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Московском университете МВД России (117 997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского университета МВД России.

Автореферат разослан « 5 » марта 2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



И.И. Лизикова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность работы.** Полицейские (милицейские) функции являются неперенным атрибутом любого государства со времен появления понятия государственности. Работа полиции (милиции) на различных исторических времени отличалась своей спецификой и имела определенные особенности. Она не могла оставаться неизменной, она эволюционировала в соответствии с требованиями общества, исторического момента и специфики цивилизационного развития.

Полиция (милиция) как орган государственной власти и основной субъект обеспечения общественной безопасности переживает фундаментальные изменения, которые можно сравнить только с самим фактом обособления полиции (милиции) в системе органов государственной власти.

Специфика перемен состоит в их латентном характере и содержании. При сохранении практически в неизменном виде административно-правовой формы качественным изменениям подвергаются сущностные составляющие полицейской работы: ее формы и методы, характер и содержание сотрудничества, ориентации взаимодействия с гражданами и общественными институтами. Концентрируются перемены в системе государственной службы, неотъемлемой частью которой является служба в полиции (милиции).

Развитие российской государственности характеризуется последовательной демократизацией, развитием и упрочением институтов гражданского общества. Особое место среди этих процессов занимает административная реформа, посредством которой в российскую практику администрирования впервые стали внедряться теоретические конструкции и методология обслуживания населения.

Данные процессы объективны в своей основе и связаны с общими тенденциями, имеющими место на европейском континенте. Их содержательную сторону составляют процессы модернизации государственной службы

(административная модернизация), которая воплощается в различных модификациях концепции обслуживания населения органами государственной власти и представляет собой системное явление как собственно практики администрирования, так и всего государственно-правового развития. Качество государственной службы напрямую определяется содержанием и масштабами процессов модернизации государственной службы.

Особое место среди этих процессов занимает модернизация в системе полицейской (милицейской) службы. Полиция (милиция) становится лидером в создании и апробации инновационных подходов и схем, в последующем получающих повсеместное распространение в организации и методологии деятельности всех органов государственной власти.

Исследование вопросов модернизации применительно к деятельности российской милиции приобретает остроактуальное значение ввиду общих процессов обновления государственной службы Российской Федерации и модернизации российского государства. Интеграция и развитие милицейской службы в системе государственной службы, в условиях общих процессов административной модернизации, приобретает большое теоретическое и практическое значение.

**Степень разработанности.** Тематика диссертационной работы имеет комплексный характер. Ее исследование предполагает изучение двух принципиально различных и в то же время близких моделей государственной службы: в системе органов полиции и милиции.

В связи с этим заявленная проблематика имеет различную степень научной проработки. Вопросы и проблемы организации службы в милиции исследованы гораздо более полно. Среди работ, в которых затрагиваются различные аспекты исследуемой проблематики, отметим труды А. Б. Вобликова, В. Н. Бутылина, К. К. Гасанова, Ф. М. Городинец, А. В. Горожанина, Э. П. Григониса, Ю. А. Дмитриева, Н. Н. Жильского, И. Н. Зубова, Г. П. Ермоловича, С. И. Игонькиной, М. Т. Какимжанова, Г. В. Кваши,

И. Ш. Киялханова, Ф. Е. Колонтаевского, Б. П. Кондрашова, В. Я. Кикотя, В. И. Курушина, И. И. Лизиковой, В. И. Позняка, Ю. П. Соловья, Е. Н. Хазова, В. В. Черникова и др.

Заявленная проблематика предполагает исследование проблем посредством сравнительного изучения организации и методологии деятельности полиции и милиции. Это предполагает выявление и анализ иного комплекса исследовательских проблем и вопросов, чем в имеющихся трудах. В особенности это следует отнести к организации и деятельности полиции в федеративном государстве. В данном исследовании в качестве подобного предмета рассматривается Федеративная Республика Германия – крупнейшее после Российской Федерации федеративное государство Европы.

Органам полиции ФРГ уделено гораздо большее внимание, чем органами внутренних дел других европейских стран. Предметом исследования являются различные вопросы, включая и административно-правовое содержание. В частности, следует назвать исследования И. П. Антонова, П. Н. Астапенко, С. А. Дербичевой, А. В. Губанова, В. Я. Кикотя, И. Ф. Колонтаевской, А. Н. Костина, И. Ч. Шушкевича и др.

Однако указанные работы подготовлены и выполнены на основе материалов и источников, отражающих специфику и содержание деятельности органов полиции вплоть до 2000-х гг<sup>1</sup>. Органы полиции ФРГ в период с 2003 по 2008 гг. стали объектом интенсивных административных системно-структурных преобразований, обобщение и рассмотрение которых еще не стало предметом научного анализа. Существенные изменения в указанный период имели место и в организации и деятельности российской милиции,

---

<sup>1</sup> Исключение составляют работы П. Н. Астапенко и С. А. Дербичевой, основой которых являются актуальные по времени и содержанию материалы и источники, полученные непосредственно в процессе взаимодействия со службами и подразделениями полиции. Однако, полиции ФРГ в них не уделяется специального внимания, поскольку предметом исследования являются органы полиции всех стран Европейского Союза. Кроме того, органы полиции исследуются в аспекте конституционных, а не административных отношений.

которые также не стали предметом специальных научных исследований в контексте общеевропейских административно-правовых исследований.

Таким образом, необходимо констатировать отсутствие в отечественной науке работ диссертационного и монографического характера, объектом исследования которых являются общественные отношения, урегулированные нормами административного права, связанные с административно-правовым обеспечением службы полиции (милиции) федеративного государства в условиях административной модернизации.

**Цели и задачи работы.** Основная *цель диссертационной работы* состоит в осуществлении комплексного сравнительного исследования административно-правового обеспечения службы полиции (милиции) ФРГ и РФ для получения выводов и положений, совокупность которых позволит сформулировать новые подходы и предложения, направленные на совершенствование службы в милиции Российской Федерации в условиях административной модернизации.

Поставленная цель определила следующие *задачи работы*:

1) Обосновать и осуществить комплексный анализ административной модернизации публичной (государственной) службы, а также выявить ее воздействие на методологию и организацию деятельности полиции ФРГ и милиции Российской Федерации.

2) Выявить и исследовать структурно-системные особенности организации службы в полиции ФРГ и органах милиции Российской Федерации.

3) Выявить и исследовать общее и отличное в организации и методологии деятельности полиции ФРГ и милиции Российской Федерации.

4) Сформулировать и теоретически обосновать понятия «административная модернизация публичной службы», «административно-общественное партнерство», «административно-общественная субординация», «уровни административно-организационной и профессиональной компетенции».

**Объектом исследования** являются общественные отношения, урегулированные нормами административного права, связанные с административно-правовым обеспечением службы полиции (милиции) федеративного государства в условиях административной модернизации.

**Предметом исследования** является административная модернизация полиции (милиции) как профессиональной государственной (публичной) службы, наделенной властными полномочиями для оказания разнообразных услуг гражданам, обществу и государству.

**Методологическую основу** работы составили научные методы познания, связанные с получением новых и корректировкой существующих знаний. Широкое применение в работе нашли научные методы сравнения и описания. Диссертантом были использованы логико-философский и системно-структурные подходы, что позволило выявить универсальные тенденции в развитии полиции и милиции, а также исследовать государственно-национальные особенности в их функционировании.

Диссертационное исследование осуществлено на основе широкого круга нормативно-правовых источников, большинство из которых не были изданы в Российской Федерации.

**Теоретической основой** работы послужили научные исследования, посвященные проблемам организации и деятельности органов государственной власти, роли и месту государственной службы в системе демократического государства и гражданского общества: С. С. Алексеева, А. М. Артемьева, Г. В. Атаманчука, В. С. Афанасьева, М. В. Баглая, В.М. Баранова, И. А. Василенко, В. Г. Вишнякова, Н.В. Витрука, О.А. Галустьяна, Е. К. Глушко, В. Н. Гулиева, С. Е. Нарышкина, А. Ф. Ноздрачева, Ю. Н. Старилова, И. И. Сыдорука, Д. А. Керимова, П. М. Коршунова, О. Е. Кутафина, В.М. Курицына, Н. В. Путило, Е. А. Лукашовой, В. С. Нечипоренко, В. П. Малахова, Г. В. Мальцева, Т. Д. Матвеева, В. М. Манохина,

В. П. Мельникова, В. С. Нерсисянца, Б. Н. Топорнина, Т. Я. Хабриевой, В. Я. Чиркина и др.

Диссертант исходил из общепринятой трактовки демократического государства и гражданского общества, сущность которых состоит в том, что «народ, будучи источником власти, прямо и непосредственно формирует высокопрофессиональные представительные органы власти, активно участвует в управлении обществом, контролирует деятельность исполнительного аппарата»<sup>2</sup>; обеспечение всестороннего развития прав и свобод человека является главной целью и смыслом государства и его служащих. Однако позиция автора отличается от общепринятой трактовки полиции как органа государственной власти, сущность которого состоит в применении методов принуждения.

Возможность использовать методы принуждения – это общий универсальный признак органа, наделенного публичной властью. Сама специфика власти предполагает при определенных обстоятельствах использование методов принуждения. Орган, наделенный публичной властью, императивен по своей сути и содержанию деятельности. Это его важнейший признак. Однако трактовать его как единственный, посредством которого выражается сущность полиции (милиции), автор, полагает ошибочно. В странах Европейского Союза суть полиции определяется посредством других сущностных атрибутов, которые позволяют говорить о ней как об органе государственной власти, деятельность которого связана с помощью и оказанием разнообразных услуг гражданам, обществу и государству.

Несмотря на отличие авторского понимания административно-правовой сущности полиции (милиции), теоретической основой работы являлись основополагающие исследования отечественных ученых в области российского администрирования: А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, К. С. Бель-

---

<sup>2</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М., 2002. – С. 95.



ского, В. П. Божьева, В. Ф. Воробьева, И. И. Веремеенко, И. А. Галагана, М. Д. Загряцкова, М. И. Еропкина, И. Ш. Киялханова, В. Я. Кикотя, Ю. М. Козолова, А. П. Коренева, Г. И. Петрова, Ю. Н. Старилова, Г. А. Туманова, Ю. А. Тихомирова, А. П. Шергина и др.

**Эмпирической основой** исследования стали материалы, апробированные автором в процессе практической и научно-исследовательской деятельности в качестве преподавателя-ассистента в Кельнском университете (Кафедра уголовного права и процесса, 2002 – 2005 гг.), официального ассистента-переводчика в Земельном ведомстве по профессиональной подготовке, повышению квалификации и кадрам полиции земли Северный Рейн-Вестфалия (LAFP, 2002 – 2007 гг.), Немецком институте полиции (г. Мюнстер).

**Новизна работы** состоит в комплексном исследовании сущности и содержании процессов административной модернизации, а также их воздействия на организацию и методологию деятельности полиции (милиции) в демократическом федеративном государстве.

Впервые на диссертационном уровне исследуются процессы, направленность и содержание которых связано с оптимизацией основных институтов государственной власти, философией и методологией деятельности органов полиции (милиции), а также государственной службы. Автор обобщен и проанализирован комплекс ранее не использованных в отечественной науке нормативных источников и практических материалов, регулирующих деятельность органов полиции и милиции в современном обществе, а также определяющих место, занимаемое ими в системе государственной службы.

Впервые выявлена и исследована причинно-следственная связь между местом полицейской (милицейской) службы в системе государственной службы и природой, методологией деятельности полиции (милиции) как органа государственной власти, а также степенью ее интеграции в демократические институты современного государства.

В совокупности, это позволило получить элементы нового знания, ставшего основой для выработки новых предложений, направленных на совершенствование целей и задач деятельности российской милиции, ее организационной структуры, а также профессиональной подготовки и образования сотрудников милиции.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Развитие публичной (государственной) службы в условиях общеевропейской интеграции характеризуется ее последовательной модернизацией. Модернизация публичной службы – совокупность взаимообусловленных и комплексных процессов, направленных на повышение эффективности и востребованности государственных услуг со стороны граждан и общества, в содержательном плане связанных с оптимизацией:

1) целей и приоритетов деятельности государственной службы (общественно ориентированная стратегия деятельности);

2) человеческих ресурсов (отбор, подготовка и управление государственными служащими);

3) системно-структурной организации государственной службы (формирование и развитие административно-организационных уровней компетенции).

2. Административная модернизация государственной службы ведет к изменению природы и методологии деятельности современного государства в системе организации и деятельности государственной службы. Имеет место возникновение и развитие новой системы общественных отношений, которая может быть определена как общественно-административное партнерство.

3. Органы полиции ФРГ – профессиональная государственная (публичная) служба, входящая в систему государственной службы и наделенная властными полномочиями для оказания разнообразных услуг гражданам, обществу и государству, характеризующаяся специфическим отбором и обучени-

ем сотрудников, а также осуществляющая профессиональную деятельность на основе отношений общественно-административного партнерства.

4. Полиция ФРГ как государственная служба является активным субъектом и объектом процессов административной модернизации, в соответствии с которыми происходит качественная оптимизация (трансформация):

- 1) полицейских целей и приоритетов деятельности;
- 2) системно-структурного построения;
- 3) человеческих ресурсов.

5. Полицейское образование и наука трансформируются в самостоятельную сферу человеческой деятельности и знаний.

Полицейское образование – это целенаправленный процесс формирования профессиональных знаний и умений у сотрудника полиции на протяжении всей его профессиональной карьеры; в содержательном плане представляющий собой поэтапное прохождение обязательных (бакалавриат) и дополнительных ступеней и систем профессиональной подготовки (повышения профессиональной квалификации и специализации, магистратура, докторантура).

Полицейская наука (полицистика) – совокупность узкоспециализированных знаний, умений и навыков, связанных с изучением, анализом, организацией и методическим обеспечением деятельности полиции как профессиональной государственной службы и сотрудников полиции как представителей государства.

6. Профессиональная служба и служебный рост в полиции – это органическое сочетание профессиональных умений и знаний, полученных в результате успешного прохождения сертифицированных программ, курсов и семинаров в специализированных полицейских учреждениях с практическим стажем профессиональной деятельности и положительной аттестацией, осуществляемой в рабочем порядке.

7. Государственная служба Российской Федерации является субъектом и объектом процессов модернизации публичной службы, в содержательном отношении представляющих собой поэтапное внедрение в деятельность органов государственной власти философии и методологии общественно-ориентированного (сервисного) государства.

8. Выделение в системе государственной службы Российской Федерации правоохранительной службы в качестве самостоятельного типа ошибочно и носит характер системного противоречия. Различия между гражданской и правоохранительной службой искусственны и не способствуют эффективной деятельности как самой милиции, так и обеспечению общественного порядка и безопасности.

9. Организация службы в милиции как профессиональной служебной деятельности граждан, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина, требует системно-методологических изменений, направленных на поэтапное сокращение силовых методов деятельности и усиление общественного контроля за всеми сторонами деятельности милиции и ее сотрудников.

10. Процесс развития полиции как государственной службы, ее модернизация состоит в поэтапной минимизации объективно существующего противоречия между общественным пониманием и профессиональной трактовкой содержания задач, возлагаемых на полицию. Вследствие этого имеет место целенаправленный процесс переориентации деятельности полиции: с физического противодействия опасности на помощь и содействие законопослушным гражданам.

11. Необходимо констатировать первичность задач и вторичность организационной структуры органов полиции. Специфика задач, решаемых органами полиции как государственной службой, состоит в их общественно-ориентированном характере, поэтому их содержание динамично. Изменение

в содержании задач, возлагаемых на полицию, обуславливает существование постоянного процесса перестройки системно-структурной организации полиции, являющегося частным проявлением административной модернизации государственной службы.

12. Системно-структурная организация полиции является объектом различных по своему масштабу преобразований с периодичностью от трех до семи лет. Соответственно, условно говоря, «срок жизни» в неизменном виде полицейских подразделений не более семи лет, по истечении которых следуют преобразования. Их интенсивность напрямую определяется масштабами изменений в содержании задач, возложенных на полицию. Преобразования всегда носят внутриведомственный характер, они не затрагивают статус и принципы организации полиции как государственной службы.

**Теоретическая и практическая значимость работы** состоит в комплексном обосновании процессов административной модернизации органов государственной власти применительно к институту государственной службы и системно-структурной организации и методологии деятельности органов полиции (милиции).

Теоретические обобщения и конструкции, предложенные автором, могут рассматриваться в качестве основы для осуществления специализированных исследований в сфере модернизации института государственной службы, организации взаимодействия и партнерства сотрудников милиции с населением, оптимизации системы ведомственного образования.

Диссертационное исследование выполнено с использованием разнообразных материалов, связанных с обеспечением службы в полиции (милиции), ранее недоступных для отечественных специалистов. Это позволяет рассматривать их в качестве основы для подготовки учебных пособий, практикумов и иной учебной литературы по административному праву, административной деятельности, конституционному и муниципальному праву, а также для создания специализированных курсов в системе ведомственной подготовки.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения диссертационной работы отражены в публикациях автора, а также в выступлениях на международных научно-практических конференциях, проводимых в Московском университете МВД России, Немецком институте полиции (Deutsche Hochschule der Polizei, г. Мюнстер), Институте по профессиональной подготовке, повышению квалификации и кадрам полиции Северный Рейн-Вестфалия (LAFP).

Диссертант является автором специального учебно-практического модуля «Органы полиции и милиции: сравнительно-правовая характеристика», преподаваемого в системе магистратуры Немецкого института полиции.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и источников, приложения.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность работы, определяются цели и задачи, формулируется объект и предмет исследования, конкретизируются положения, выносимые на защиту, приводится структура работы.

**Первая глава работы «Полицейская (милицейская) служба в федеративном государстве в условиях административной модернизации: ее концептуально-теоретическая характеристика»** состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе «Административная модернизация государственной службы: понятие, сущность и содержание»** обосновывается понятие, сущность и содержание процессов административной модернизации в современном демократическом государстве.

По мнению автора, последние десятилетия развитие государственности на европейском континенте характеризуется последовательной административной модернизацией государственной службы, под которой автор предлагает понимать совокупность взаимообусловленных и комплексных процессов, направленных на повышение эффективности и востребованности госу-

дарственных услуг со стороны граждан и общества, в содержательном плане связанных с оптимизацией: 1) целей и приоритетов деятельности государственной службы (общественно-ориентированная стратегия деятельности); 2) системно-структурной организации государственной службы в соответствии с административно-организационными уровнями компетенции; 3) человеческих ресурсов (отбор, подготовка и управление государственными служащими).

Административная модернизация публичной службы – сложный и многоуровневый процесс, имеющий национальную специфику. В большинстве стран Европы сутью и выражением модернизации стала модель сервисного государства. Сервисное государство – государство, ориентированное на запросы граждан и действующее на основе доверия и поддержки со стороны граждан; публичная администрация и государственный служащий как ее субъекты выполняют ключевую роль посредника между запросами и потребностями граждан и процессом их реализации; граждане – это клиенты государства, обслуживание которых – главная обязанность государства.

Модель сервисного государства находит свое проявление в формировании новой культуры и, соответственно, новой системы административных отношений, основой которых является принцип административного сотрудничества (партнерства) между государством, действующим в лице государственных служащих, общества и граждан. Для административно-общественного партнерства как системы административных отношений характерны следующие основные положения:

1. Государство есть партнер: государство и должностные лица, как его представители не рассматривают свою деятельность с точки зрения органа и лиц, облеченных публично-властными полномочиями. Деятельность государственных органов и должностных лиц рассматривается, в первую очередь, с позиции доверия и сотрудничества в отношении граждан и общества.

2. Сокращение и сведение к минимуму методов принуждения, в особенности в вопросах текущего администрирования. Вместо них, значение имеют такие критерии как доступность представителей государственной администрации, быстрота и эффективность реагирования на запросы и обращения граждан и удовлетворенность граждан действиями государственных служащих.

3. Публичность и открытость – основа деятельности органов государственной власти и государственных служащих. В результате не только все государственные решения принимаются открыто, но публичность является неотъемлемым элементом еще на стадии инициирования и обсуждения решения. Таким образом, граждане имеют возможность воздействовать на публичные решения, еще до их практического воплощения.

4. Всеобъемлющая нормативно-правовая обеспеченность и регламентация деятельности государственного служащего.

5. Всесторонние механизмы воздействия граждан на формирование целей и задач государственной службы.

6. Общественно-ориентированная система профессионально-карьерного роста и подготовки государственного служащего.

Российская Федерация также является активным объектом административной модернизации. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р была одобрена «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах». Административная реформа положила начало формированию новой управленческой общественно-ориентированной философии и идеологии российского государства, поскольку целями административной реформы были названы: «повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти».



Реализация концепции государственных услуг требует формирования и упрочения новой для российской практики философии и методологии деятельности органов государственной власти: ориентация на граждан и общество, деятельность в тесном контакте и взаимодействии.

Процессы административной модернизации в Российской Федерации, в отличие от европейских стран, находятся только в начальной стадии. В данном отношении представляют большой научный и практический интерес – сопоставительный анализ процессов административной модернизации в Российской Федерации и отдельных европейских странах, прежде всего, ФРГ, а также характер и содержание административной модернизации применительно к организации службы в полиции.

ФРГ и Российская Федерация – крупнейшие федеративные образования Европы, характеризующиеся определенной общностью государственно-правовой и исторической общностью. По этой причине сопоставительная характеристика процессов административной модернизации является научно оправданной и обоснованной, позволяющей получить новые выводы и обобщения, сформировать новые предложения, направленные на оптимизацию и совершенствование организации службы в российской милиции.

Второй параграф первой главы посвящен «Правовой природе и организации службы в полиции (милиции) в условиях административной модернизации государственной службы». В параграфе исследуется непосредственное воздействие административной модернизации на организацию и административную природу службы в полиции (милиции).

Функции государственной службы Российской Федерации и ФРГ являются типичными и общими. Принципиальные отличия между государственной службой ФРГ и РФ заключается в позиционировании государственной службы, а, следовательно и полиции (милиции) в государстве и обществе.

Органы полиции ФРГ – профессиональная государственная (публичная) служба, входящая в систему государственной службы и наделенная властными полномочиями для оказания разнообразных услуг гражданам, обществу и государству, характеризующаяся специфическим отбором и обучением сотрудников, а также осуществляющая профессиональную деятельность на основе отношений общественно-административного партнерства.

Главное отличие, таким образом, связано с тем, что полиция ФРГ является государственной (публичной) службой. Полицейская служба ФРГ не рассматривается как самостоятельный вид государственной службы. Сотрудник полиции – государственный служащий, имеющий равнозначный статус со всеми другим категориям государственных служащих, включая и высших должностных лиц. Между сотрудниками полиции и другими категориями государственных служащих не существует принципиальных отличий. Все они – государственные служащие, отличия между которыми определяются не функциональными (публичными), а профессиональными (внутриведомственными) факторами. В публичном отношении государственная служба едина и, соответственно, требования предъявляемые обществом и гражданами к государственным служащим являются общими, вне зависимости от профессиональных обязанностей. Подобная модель государственной службы может быть определена посредством понятия «монофункциональная модель государственной службы».

Сотрудник германской полиции, как и все государственные служащие, рассматривается в двойном качестве: 1) как государственный служащий; 2) как профессиональный государственный менеджер, оказывающий от имени и по поручению государства услуги в сфере общественной безопасности.

Таким образом, немецкая полиция – это не силовой правоохранительный институт, а орган государственной власти, оказывающий услуги гражданам. Как следствие, имеет место целенаправленный процесс переориентации деятельности полиции: с физического противодействия опасности (преступ-

ности) на помощь и содействие законопослушным гражданам. Основой деятельности полиции являются отношения административно-общественного партнерства, ориентирующие полицию работать в тесном контакте с населением и сосредотачивать свои усилия на законопослушных гражданах.

Российская модель государственной службы качественно отличается от немецкой. Она может быть определена как «полифункциональная», поскольку предполагает существование трех самостоятельных разновидностей государственной службы (гражданской, правоохранительной и военной). Служба в милиции – это правоохранительная служба, являющаяся одной из разновидностей государственной службы (особый вид государственной службы).

Проведенное исследование позволяет сделать вывод об искусственном характере подобного обособления, которое негативно сказывается на эффективности всей деятельности милиции. Выделение в системе государственной службы в самостоятельный тип правоохранительной службы, по мнению диссертанта, ошибочно и имеет характер системного противоречия. Это приводит к тому, что обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью, а также защита прав и свобод человека и гражданина не является предметом ведения государственной службы в целом и государственной гражданской службы в частности, так как соотносится исключительно с правоохранительной разновидностью государственной службы.

Сфера деятельности правоохранительной службы – обеспечение прав и свобод человека, то есть главная конституционная обязанность российского государства. Права и свободы человека имеют фундаментальный и ценностный характер в жизнедеятельности любого современного европейского государства. Это – смысл и суть деятельность всех органов и институтов государства, вне зависимости от полномочий и сферы деятельности. отождествление деятельности по обеспечению прав и свобод граждан с правоохранительной службой в целом и российской милицией в отдельности порождает главный порок всей системы безопасности Российской Федерации: отсутствие соли-

дарной ответственности всех органов государственной власти, общества и граждан в вопросах общественной безопасности и порядка.

Диссертант утверждает, что законодательные различия между гражданской и правоохранительной службой искусственны и не способствуют эффективной деятельности, как самой милиции, так и обеспечению общественного порядка и безопасности. Искусственный характер состоит в том, что обеспечение общественной безопасности и порядка – это комплексная проблема, которая может быть решена только при консолидации усилий и возложения ответственности на все органы государственной власти. Системный характер современной преступности предполагает и системный характер противодействия данной проблеме. Это означает, что деятельность всех государственных служащих должна быть сопряжена с обеспечением общественного порядка и безопасности, в первую очередь в процессе организации и осуществления профилактических мероприятий. Поскольку именно органы государственной власти, сотрудники, которых имеют статус гражданских служащих, располагают компетенциями и полномочиями по устранению или минимизации причин современной преступности, в отличие от сотрудников правоохранительных органов, которые не располагают полномочиями в данной сфере.

В формально-юридическом отношении возникает парадоксальная ситуация: обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью, а также защита прав и свобод человека и гражданина не является предметом ведения государственной службы в целом и государственной гражданской службы в частности.

Кроме того, относя деятельность милиции к правоохранительной службе, на законодательном уровне подчеркивается ее негражданский или силовой характер деятельности. Российский законодатель не рассматривает деятельность милиции в системе гражданской службы. Тем самым, провоз-

глашенная концепция государственных услуг формально не имеет отношения к организации и деятельности милиции.

**Глава вторая работы «Административная модернизация полиции как государственной службы: прикладные аспекты реализации»** состоит из трех параграфов и посвящена прикладным аспектам реализации основных направлений административной модернизации (оптимизация целей, системно-структурной организации, человеческих ресурсов).

В первом параграфе второй главы «Общественно-ориентированная стратегия деятельности органов полиции (милиции) как государственной службы в условиях административной модернизации» делается вывод, что определение целей полицейской (милицейской) деятельности – это процесс совмещения изначально полярных и противоположных точек зрения на то, чем должна заниматься полиция, а именно общественного понимания характера и содержания задач, находящего консолидированное выражение в форме общественного мнения (субъективный фактор) и профессионального определения задач (объективный фактор).

Между общественным мнением и профессиональной интерпретацией существует различие. Более того, изначально они полярны. Полярность между обществом и государством заложена в самой природе данных отношений. Государство – субъект администрирования, граждане и общество его объект. В демократическом обществе использование императивно-властных отношений ограничено и неуклонно сокращается. Государство стремится действовать не с позиции субъекта, облеченного властными полномочиями, а как партнер, стремящийся наладить сотрудничество и не заставлять, а разъяснить, объяснить и убедить. Именно в этом состоит суть отношений, определяемых автором как отношения административно-публичного партнерства, активно развивающиеся в последние десятилетия на европейском континенте. Характер и содержание отношений публично-административного парт-

нерства изначально ориентирует данных граждан в лице общества и государства, действующего в лице государственных служащих на поиск общих точек соприкосновения, на выработку эффективных форм сотрудничества, то есть партнерства.

Поэтому партнерство полиции (милиции) и граждан – это основа деятельности полиции (милиции) как общественно-ориентированной публичной службы, оказывающей профессиональные услуги в сфере общественной безопасности. Специфика отношений партнерства позволяет сделать грань между общественным мнением и профессиональным пониманием как можно более минимальной, органически совместив, таким образом, полярные величины. Отсюда, процесс развития полиции (милиции) как государственной службы в условиях административной модернизации состоит в поэтапной минимизации объективно существующего противоречия между общественным пониманием и профессиональной трактовкой задач.

**Второй параграф второй главы посвящен «Системно-структурным особенностям организации полиции (милиции) как государственной службы в условиях административной модернизации». В параграфе делается вывод о первичности задач, возлагаемых на полицию (милиции) и вторичность ее организационной структуры.**

Специфика задач возлагаемых на полицию состоит в их общественно-ориентированном характере. Поэтому они имеют динамичное содержание, отражающее изменчивый характер общественного мнения. Динамизм содержания задач обуславливает необходимость постоянной периодической перестройки системно-структурной организации полиции. Как следствие, системно-структурная организация полиции является объектом различных по своему масштабу преобразований с периодичностью от трех до семи лет. Соответственно, условно говоря «срок жизни» в неизменном виде полицейских подразделений не более семи лет, по истечении которых следует осуществ-

лять преобразования. Их интенсивность напрямую определяется масштабами изменений в содержании задач, возлагаемых на полицию.

Общим итогом административной модернизации организационно-структурного построения полиции стала новая модель организации полиции, основу которой составили не уровни управления, а уровни административно-организационной компетенции.

Организация российской милиции нуждается в качественных изменениях. Однако, ее основной недостаток (военнизированность, деятельность с опорой на силу) является не первопричиной, а следствием общей специфики организации милиции, основанной на уровнях (звеньях) управления. Поэтому, организационное построение российской милиции можно охарактеризовать как жесткую вертикально-линейную интегрированную структуру, не имеющую последовательного и равномерного распределения ответственности между ее структурными элементами. В силу этого милиция не в состоянии быстро и эффективно реагировать на возникающие угрозы. Отсюда проистекает следующий недостаток организационного построения милиции – закрытость и обособленность от общественного внимания и контроля в гораздо большей мере, чем других органов государственной власти. Первопричина – место, отводимое милиции в системе государственной службы. Как часть правоохранительной службы, милиция изначально позиционирует себя как закрытая и военнизированная организация.

Характер и содержание задач, стоящих перед российской милицией, а также общественно-ориентированное понимание природы органов внутренних дел в демократическом государстве и гражданском обществе требуют поэтапный переход на модель построения, основанную на административно-организационных уровнях компетенции, впервые апробированных полицией ФРГ. Очевидно, что территориальные масштабы, этническое и религиозное своеобразие, незначительный опыт демократического строительства ориентируют российскую милицию на большую централизацию, чем полицию

ФРГ. Но также очевидным является факт эффективности и универсализма основных положений административной модернизации, связанных с оптимизацией организационно-структурного построения органов полиции. Административно-организационная структура российской милиции нуждается в преобразованиях долгосрочного характера и содержания. Любые краткосрочные преобразования – неэффективны и только углубляют существующие проблемы. Необходима концепция и программа модернизации, рассчитанная на несколько десятилетий.

В третьем параграфе второй главы рассматриваются вопросы «Профессиональной подготовки и методологии деятельности сотрудников полиции (милиции) в условиях административной модернизации: диалектика взаимодействия профессиональной и общественной компетенции».

Преобразования в данной сфере фактически представляют собой зеркальное отражение двух других направлений административной модернизации, представленных в первом и втором параграфах второй главы. В этой связи систему профессиональной подготовки и профессионально-карьерного роста сотрудников полиции следует рассматривать в двояком качестве: как самостоятельное направление модернизации государственной службы и как результат и следствие двух других направлений модернизации.

Ведомственное образование и подготовка – это главный источник, цель и движущая сила полицейской (милицейской) модернизации. Качество образования и подготовки – это также и условие успешности любых преобразований. Сотрудник полиции – квинтэссенция этих преобразований. Его подготовка, интеллектуальный и моральный уровень – единственное условие эффективной деятельности всей полиции, а значит и государства.

Основной вывод, который следует из анализа модернизации профессиональной подготовки сотрудников полиции, состоит в том, ведомственное образование становится все более оперативным и практически ориентированным. Имеющие место изменения связаны не с изобретением принципов



ально новых схем, подходов и методик, а в переориентации полицейского образования на его конечного потребителя, под которым понимается не сотрудник полиции, а законопослушный гражданин. Основой профессиональной подготовки является целый комплекс специальных дисциплин и тренингов, направленных на развитие навыков коммуникативного общения и взаимодействия с представителями всех слоев общества, различной этнической и религиозной принадлежности, а также на борьбу со стрессовыми ситуациями. Следует отметить поэтапную интеграцию полицейского образования, при сохранении специфических особенностей, в систему гражданской подготовки.

Немецкая система подготовки полицейских гораздо более централизована и функциональна, чем российская. Это позволяет сконцентрировать лучших специалистов по всем направлениям профессиональной подготовки сотрудников полиции в нескольких образовательных центрах. В немецкой системе организации полицейских учреждений нет дублирования и внутриведомственной конкуренции. Кроме того, данная система мобильна и финансово менее затратная.

Характер и содержание востребованности германского опыта организации образовательного процесса для Российской Федерации – вопрос сложный и актуальный. Его адаптация чрезвычайно затруднена, в виду больших масштабов Российской Федерации и неравномерной плотности населения. Однако, некоторые принципы, положенные в основу системы подготовки немецких полицейских, могут быть эффективно использованы и на российской почве:

1. Создание интегрированных образовательных учреждений полного образовательного цикла, осуществляющих весь процесс подготовки на основе единых милицейских стандартов: базовое образование, повышение квалификации, подготовка руководящего состава милиции.

Учитывая традиции российской подготовки сотрудников милиции, а также территориальные масштабы страны целесообразна организация образовательных учреждений на основе вертикального принципа: университет-академия-институт. Принципиальное отличие от существующей модели – это учебно-методическое и организационное подчинение академий и институтов университетам. В результате подготовка кадров для милиции будет осуществляться на основе унифицированных ведомственных стандартов.

2. Территориальное распределение образовательных центров целесообразно осуществлять по принципу: определенное количество территориальных управлений внутренних дел равномерно закрепляется за учебными учреждениями.

Целесообразно осуществить поэтапную реорганизацию учебных учреждений с учетом территориального фактора и административного деления страны. В настоящее время Российская Федерация состоит из 83 субъектов, распределенных по семи федеральным округам. Каждый субъект федерации – это также управление внутренних дел, деятельность которых координируется главными управлениями по федеральным округам.

Фактор территориальных округов, а также особый статус гг. Москвы и Санкт-Петербурга следует рассматривать в качестве основы территориального распределения образовательных учреждений системы МВД России. Это позволит создать не более десяти крупных территориальных центров милицейского образования и науки.

3. Закрепление специализированных учебных заведений, таких как ВИПК и, особенно, учебных центров УВД субъектов федерации, за учебными учреждениями, осуществляющими подготовку сотрудников милиции. Это не только позволит оптимизировать кадровый потенциал учебных учреждений системы МВД России, но и будет способствовать как большей научной направленности специализированной подготовки, так и практической ориентированности базовой подготовки сотрудников милиции.

В содержательном плане процесс подготовки сотрудников полиции достаточно сильно отличается от аналогичного процесса в Российской Федерации. Отличия обуславливаются его общественно-ориентированной направленностью, которая находит свое проявление в ориентации на законопослушных граждан. Соответственно, в сокращении средств и методов принуждения – с одной стороны, а с другой – в развитии ориентированной на граждан методологии и идеологии деятельности. Подготовка сотрудников полиции строится: на необходимости ориентироваться на запросы и мнения граждан, на действиях не с позиции силы, а используя различные формы сотрудничества и убеждения.

Таким образом, образование превращается в главный источник профессионального и карьерного роста сотрудника полиции.

В заключении работы излагаются основные выводы и практические рекомендации автора, направленные на оптимизацию службы в милиции Российской Федерации.

В приложении представлены извлечения из федерального закона ФРГ «О чиновниках» в авторском переводе.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих работах автора:**

**I. В научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Рюден Е. Ю. Милиция/полиция в социокультурном процессе: проблемы нового века. // Закон и право. 2001. № 6. С.23 – 28. (0,4 п.л.)

2. Рюден Е. Ю. Концептуально-теоретические аспекты института государственной службы и статуса государственного служащего в Федеративной Республике Германии. // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 8. С. 157 – 160. (0,4 п.л.)

3. Рюден Е. Ю. Процессы модернизации публичной службы. Понятие, сущность и содержание // Закон и право. 2009. № 1. С. 41 – 44. (0,4 п.л.)

4. Рюден Е. Ю. Правовая природа службы в полиции (милиции) в условиях административной модернизации государственной службы // Закон и право. 2009. № 3. С. 31 – 34. (0,4 п.л.)

5. Рюден Е. Ю. Общественная компетенция полиция (милиции): понятие, сущность и содержание. // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 2. С. 138 – 141. (0,4 п.л.)

### II. В иных изданиях:

1. Рюден Е. Ю. «Rechtsgut» как руководящий принцип поведения и деятельности полицейских в странах европейского Союза. // Милиция/полиция третьего тысячелетия. Совершенствование подготовки сотрудников органов внутренних дел к взаимодействию с населением: Материалы международной научно-практической конференции (15-16 мая 2001 года, г. Смоленск), Вып.2. – Смоленск: Смоленский регион ИРА, 2001. С. 63 – 66. (0,3 п.л.)

2. Рюден Е. Ю. Правовая защита полицейских чиновников. // Полицияшпигель, Германия, (DpolG, Polizeispiegel) 2005. № 11. С. 22 – 24. (0,6 п.л.)

3. Рюден Е. Ю. Межкультурная компетенция: деятельность (полицейская) по отношению к переселенцам из Восточной Европы. Часть.1. // Полицияшпигель, Германия, (DpolG, Polizeispiegel) 2006. № 10. С. 18 – 24. (0,5 п.л.)

4. Рюден Е. Ю. Межкультурная компетенция: деятельность (полицейская) по отношению к переселенцам из Восточной Европы. Часть.2. // Полицияшпигель, Германия, (DpolG, Polizeispiegel) 2006. № 11. С. 19 – 26. (0,6 п.л.)

Отпечатано в ЗАО «Издательство ИКАР».

Москва, ул. Академика Волгина, д. 6.

Тел.: 936-83-28.

Формат 60x84/16. Объем 1,5 усл. печ. л.

Бумага офсетная. Тираж 100 экз. Заказ 21.