

УДК 351.74

Р.В. Нагорных, кандидат юридических наук, доцент, директор филиала Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина в г. Вологде

О МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОБЛЕМ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Рассматриваются проблемы формирования и развития методологии исследования проблем кадровой политики государственного управления в правоохранительной сфере. Обосновывается позиция о необходимости применения интегративного подхода, при котором методология системного анализа процессов и явлений в сфере правоохранительной деятельности должна быть существенно дополнена методологическими приемами, известными естественноправовой, исторической, социологической, феноменологической, герменевтической и другим школам права.

The article deals with the problems of formation and development of the analysis methodology concerning the problems in the personnel policy of the government in law enforcement sphere. The author speaks for applying the integrative approach that makes possible for the methodology of systems analysis of processes and phenomenon in law enforcement sphere to be enlarged with the methods of famous naturally – legal, historical, sociological, and phenomenological and other schools of Law.

Преобразования в политической, экономической и социальной сферах развития России обусловили формирование принципиально новых взглядов в оценке места и роли государства в борьбе с преступностью, предопределили необходимость поиска новых теоретико-методологических и организационно-правовых основ обеспечения государственной политики в сфере правоохранительной деятельности, совершенствования правоприменительной практики.

Эффективность функционирования государства, особенно в правоохранительной сфере, может достигаться различными средствами. При этом реализация государственной политики в области обеспечения законности, поддержания правопорядка и борьбы с преступностью невозможна без надлежащего правового регулирования различных аспектов служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов, в том числе прохождения государственной службы.

Решение проблем развития кадровой политики в правоохранительной сфере невозможно в отрыве от общих проблем развития государства и права. Реформирование государственного механизма не могло не отразиться на состоянии правоохранительной системы, изменении приоритетов в ее функционировании, применении различных организационно-правовых форм и методов работы. Подобные изменения повлекли за собой переосмысление целей и задач работы с кадровым составом правоохранительных органов страны, формирование и проведение принципиально новой кадровой политики в правоохранительной сфере. Многие авторы совершенно справедливо полагают, что их достижение должно носить комплексный характер, опираться на системную методологию и осуществляться в интересах всего российского общества с учетом исторических традиций и передового зарубежного опыта.

Вместе с тем отсутствие единства в методологических вопросах исследования кадровой политики в правоохранительной сфере обусловлено объективными причинами и факторами современного исторического этапа развития российского общества и государства. Например, Х.Х. Лойт, анализируя существующие подходы к оценке состояния кадровой политики государственного управления в правоохранительной системе, выделяет три группы факторов, обуславливающих ее современное состояние, в том числе политические, социально-экономические и духовные [7]. При этом, на наш взгляд, в настоящее время весь перечень этих факторов в силу высочайшей динамики социальных процессов в России вряд ли возможно перечислить.

В этих условиях необходимо критическое переосмысление многих методологических приемов исследования государственно-правовых процессов и явлений. Вместе с тем это обстоятельство ни в малейшей степени не должно умалять достижения отечественной государственно-правовой мысли, и прежде всего методологию системного анализа, активно разрабатывавшуюся и нашедшую широкое применение в большинстве отраслей научного знания. Как отмечает В.Г. Афанасьев, «системность – одна из важнейших характеристик, параметров объективного мира, и прежде всего мира социального, специфическое их измерение. Системные представления становятся важной чертой современного познания и практики, в особенности практики управления народным хозяйством и обществом. Ни одна область науки, практики, управления не может обойтись без системных представлений, системного подхода» [3, с. 98].

Основное достоинство системного анализа в исследовании проблем кадровой политики в правоохранительной сфере состоит прежде всего в возможности ее описания как системного явления в целом с учетом различных признаков и внешних связей, так и в определении ее по-

элементного состава (отыскании и описании связей между ее отдельными элементами), а также установления количественных связей элементов между собой. Системный подход проявляется в описании элементов кадровой политики не самих по себе, а с учетом их места в системе кадрового обеспечения правоохранительной деятельности.

Кадровая политика в правоохранительной сфере как отраслевая подсистема государственного управления представляет собой прежде всего особую разновидность государственно-управленческой деятельности. С позиций применения системного анализа деятельность как специфическая форма активного отношения человека к окружающему миру, содержание которого составляет его целесообразное изменение и преобразование [10], направленное на достижение определенных социально значимых результатов, имеет различные прикладные направления. Особую ее разновидность образует целенаправленная, творческая активность индивидов в социальных системах управления, т. е. управленческая деятельность. С точки зрения системного подхода к управлению она рассматривается в двух значениях – внешнем и внутреннем. Внешний аспект управленческой деятельности связан с осуществлением широкого комплекса функций органа управления исходя из его социального назначения. Внутренний характеризует ее как собственно управленческий труд, выражающийся в реализации функций органа путем различных действий во внутренней среде функционирования [5]. Такая деятельность носит в основном обеспечивающий «антиэнтропийный» [2] характер по отношению к внешним воздействиям среды функционирования.

Рассмотрение правоохранительной системы как функциональной подсистемы органов государственного управления, безусловно, также определяет разделение структуры ее деятельности на указанные два направления. Ее внешняя деятельность обеспечивает реализацию политики государства в области противодействия преступности и призвана всесторонне удовлетворить потребности личности, общества и государства в обеспечении безопасности от угроз криминального характера и решения сопутствующих этому задач. К сфере внутриорганизационной деятельности правоохранительной системы можно отнести работу с информацией, процессы принятия и исполнения управленческих решений, различные формы организационной деятельности, которые образуют в совокупности процесс управления.

Таким образом, при рассмотрении проблематики формирования и реализации кадровой политики в правоохранительной сфере, ее организационно-правовых основ и механизма реализации следует учитывать как внешние, так и внутрисистемные факторы, причины и условия, оказывающие системное влияние на уровень ее эффективности.

Системное функционально-целевое описание кадровой политики в правоохранительной сфере позволяет решать два класса исследовательских задач: анализа и синтеза. Задачи анализа предполагают получение характеристик внешней среды формирования и реализации кадровой политики в правоохранительной сфере, исходного состояния системы кадрового обеспечения правоохранительной деятельности, ее параметров и т. д. Задачи синтеза подразумевают прежде всего выявление внутренних связей между элементами и оценку количественных характеристик эффективности функционирования правоохранительной системы. В целом функциональное описание кадровой политики в правоохранительной сфере наряду с выявлением внешних факторов, причин и условий ее формирования и реализации предполагает также разработку наиболее эффективных способов, вариантов функционирования системы кадрового обеспечения правоохранительной деятельности в интересах достижения конечных целей, а именно обеспечения безопасности личности, общества и государства. Кроме того, комплексный анализ кадровой политики подразумевает решение задач определения ресурсного обеспечения работы с кадровым составом, сопоставления целей и достигнутых результатов, определения промежуточных и конечных критериев оценки эффективности системы кадрового обеспечения правоохранительной деятельности. Цели и задачи стратегического управления, трактуемые в различных источниках как определенные промежуточные идеалы должного, обеспечиваются последовательным выполнением ряда функций, в числе которых одно из главенствующих мест отводится функции кадрового обеспечения. Практика работы с кадрами в правоохранительной системе многообразна по своему содержанию и внешнему выражению, она проявляется в различных аспектах и связана с повседневной реализацией общих задач государственной кадровой политики, ориентирована на повышение роли кадров в правоохранительной деятельности, формирование их активности, критического и новаторского мышления.

Любой вид деятельности, имеющий системные признаки, реализуется через конкретные операции и действия, которые, в свою очередь, объединяясь по однородным целям или форме,

определяют функции организационных структур управления и конкретных исполнителей, т. е. проявляются в функционально-целевом аспекте [4]. Поэтому при рассмотрении процессов кадрового обеспечения деятельности правоохранительной системы особую актуальность приобретают организационные факторы, связанные с созданием функционально-целевой системы кадрового обеспечения, на которую возлагается решение задач управления кадровыми ресурсами и оперативного реагирования на изменения во внешней среде. В своем содержательном аспекте организационная деятельность по кадровому обеспечению неоднородна и включает в себя несколько подсистем, в том числе отбора, расстановки, перемещения и высвобождения кадров; воспитания; обучения, образования и профессиональной подготовки; социальной защиты служащих. Она носит системный характер, что детерминирует потребность определения ее системообразующих свойств и признаков.

Выполнение основных подфункций кадрового обеспечения, объединяемых общим понятием «работа с кадрами», осуществляется всеми без исключения структурными элементами правоохранительной системы, которые, одновременно выполняя функции субъектов и объектов управления, образуют организационную основу кадровой деятельности. Система кадрового обеспечения правоохранительной деятельности подразумевает наличие управляющей и управляемой подсистем, при этом сложный характер их взаимодействия, обусловленный наличием органического единства и взаимозависимости субъектов и объектов, как отмечается в литературе, обуславливает подвижность их положения, что может проявляться в наличии черт субъекта и объекта одновременно у одного органа управления или его структурного подразделения. Г.В. Атаманчук справедливо отмечает, что в социальном управлении основным элементом управляющей и управляемой систем выступает человек и управление сводится к тому, что одни люди воздействуют на сознание и поведение других [1]. В результате и субъекты и объекты внутриорганизационной деятельности по кадровому обеспечению правоохранительной системы по своей природе являются однокачественными, что обуславливает их активность и способность к определенному саморегулированию.

Важной особенностью методологии комплексного анализа является возможность определения критериев эффективности любого системного явления, в том числе эффективности кадровой политики в правоохранительной сфере. Критерии оценки эффективности кадровой политики в правоохранительной сфере представляют собой набор разнопорядковых оценочных показателей, позволяющих определить оптимальность и целесообразность правовых норм, управленческих решений и иных организационных действий. В качестве основного критерия всей кадровой политики в правоохранительной сфере следует рассматривать оценку качества функционирования правоохранительной системы государства с позиций интересов всего общества как системы более высокого уровня (надсистемы), прежде всего с позиций оценки уровня обеспечения безопасности личности, общества и государства. В данном случае безопасность личности, соблюдение ее прав и свобод, уровень общественной и государственной безопасности выступают своего рода максимально объемными критериями оценки эффективности функционирования правоохранительной системы.

Определение общего критерия эффективности обуславливает необходимость применения и показателей более низкого уровня, позволяющих оценить промежуточное состояние системы кадрового обеспечения. В данном случае методология системного анализа оперирует с конкретными количественными и качественными характеристиками изучаемого системного явления. Применительно к анализу кадровой политики в правоохранительной сфере в качестве критериев данного уровня могут рассматриваться, например, статистические данные о состоянии и структуре преступности, ее динамике, раскрываемости преступлений, показатели работы отдельных служб и подразделений и т. д. Исследование общих показателей функционирования правоохранительной системы в целом, оказывающих опосредованное влияние и на функционирование системы кадрового обеспечения, является крайне важным с точки зрения прогнозирования, планирования, моделирования и организации кадровой деятельности в правоохранительных органах.

Особое место в системе критериев оценки эффективности кадровой политики в правоохранительной сфере занимают непосредственно показатели кадровой работы правоохранительных структур. К ним следует отнести количественные и качественные характеристики кадровой работы по отбору, расстановке, перемещению и высвобождению кадрового состава,

его возрастные характеристики, уровень профессиональной подготовки и т. д. Данные показатели позволяют принимать оперативные решения в области кадровой работы и оказывают непосредственное влияние на эффективность функционирования конкретного правоохранительного органа или учреждения.

Наряду с применением статистических методов комплексный анализ кадровой политики предполагает использование эксперимента, моделирования, а также широкого круга социологических, социально-психологических, экономических, исторических и сравнительных методов исследования. Рассматриваемые методы в настоящее время находят самое широкое применение в управлении правоохранительной системой и достаточно подробно описаны в специальной литературе.

В целом в специальных исследованиях системный анализ характеризуется как методология комплексного исследования процессов и явлений, происходящих в обществе и природе. В этом качестве он используется при изучении сложных свойств и взаимосвязей объектов и явлений, в выявлении взаимозависимостей между целями и средствами их достижения [11]. Наибольшее развитие системный подход получил в области постановки научных и практических, прежде всего управленческих, проблем. И в этом отношении он, безусловно, не утрачивает своего значения и в настоящее время. Вместе с тем, как справедливо отмечает В.Д. Сорокин, «методология системного анализа будучи общепризнанной в отечественной правовой науке, хотя и не следует преувеличивать ее возможность, тем не менее совершенно не отразилась на современных представлениях о предмете и методе правового регулирования» [9, с. 83]. В этой связи решение задачи обновления научных представлений о методологии государственного управления и правового регулирования в механизме его реализации возможно лишь по пути поэтапного наращивания уже имеющихся знаний, их модернизации применительно к современным условиям развития общества и государства. Таким образом, системный подход при исследовании процессов и явлений государственного управления, в том числе проблем кадровой политики в правоохранительной сфере, и в настоящее время сохраняет свои позиции методологической основы рационального научного познания.

Вместе с тем, как уже отмечалось, в настоящее время многими правоведами и представителями других социальных наук осуществляется масштабный поиск новых методологических приемов и подходов научного познания. В этом процессе пристальное внимание исследователей приковано к изучению богатого отечественного и зарубежного наследия в области методологии права и государства. Особое внимание при этом уделяется исследованию наследия представителей социологического, психологического, феноменологического, герменевтического и других неэтических (по сути иррациональных, идеалистических) направлений в правоведеии.

Рассмотрение рационального и иррационального в познании явлений государства и права соотношения естественного и позитивного права, раскрытия идей духовно-нравственных основ права явилось предметом самого пристального внимания в работах наиболее выдающихся правоведов того времени. Например, И.А. Ильин, совершенно справедливо обращая внимание на многообразие проявлений права, писал: «Нет единого универсального и исключительного способа изучения права, который вытеснил бы и заменил все остальные. Способов изучения права много; каждый из них в отдельности ценен, необходим и незаменим. Вера в спасительный методологический монизм падает и уступает место принципиальному признанию методологического плюрализма» [цит. по: 6, с. 17]. При этом И.А. Ильин выделял несколько методологических рядов правосознания: логический, юридический, догматический, исторический, социологический, психологический и политический. В связи с этим, как отмечает А.В. Поляков, «определенную перспективу имеет формирующийся в настоящее время интегральный тип правопонимания, призванный не эклектически объединить, а синтезировать теоретически значимые моменты, проработанные конкурирующими научными теориями: нормативный аспект права и его специфический механизм функционирования в государстве» [8, с. 186]. Именно в интеграции различных направлений в исследовании государственно-правовых явлений, разнообразии методологических подходов и приемов, их взаимном сочетании и дополнении следует осуществлять методологические построения при исследовании. В связи с этим, по нашему мнению, традиционный комплексный анализ проблем кадровой политики в правоохранительной сфере, основанный на методологии системного подхода, может быть существенно дополнен методологическими приемами, известными естественноправовой, исторической, социологической, феноменологической, герменевтической и другим школам права.

Библиографические ссылки

1. Атаманчук, Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. М., 1975.
2. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. М., 1973.
3. Афанасьев, В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. М., 1980.
4. Бачило, И.Л. Информационное право: основы практической информатики : учеб. пособие / И.Л. Бачило. М., 2001.
5. Бачило, И.Л. Проблемы эффективности управленческих органов / И.Л. Бачило [и др.] ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1973.
6. Жариков, А.А. Правовая теория И.А. Ильина (гносеологический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Жариков. СПб., 1998.
7. Лойт, Х.Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект) / Х.Х. Лойт : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.
8. Поляков, А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход : курс лекций / В. Поляков. СПб., 2003.
9. Сорокин, В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В.Д. Сорокин. СПб., 2003.
10. Философский энциклопедический словарь. М., 1993.
11. Юдин, И.И. Экономический анализ военной системы социалистического государства (теория и методология) / И.И. Юдин. М., 1983.

Дата поступления в редакцию: 07.09.2012

УДК 341.43

К.Д. Сазон, адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России;

Т.А. Прудникова, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России

ПРАВО УБЕЖИЩА: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Исследуется актуальная проблема определения понятия и описания содержания такого правового института, как институт права убежища. Статья представляет собой результат научного обобщения взглядов ученых на решение указанной проблемы в различные исторические периоды. С этой целью авторами статьи проведен ретроспективный анализ научных представлений о праве убежища в советское время, а также исследованы взгляды современных ученых. В заключение приводятся авторские определения права убежища в широком и узком смыслах, а также определение конституционно-правового института права убежища.

Article is devoted to research of an actual problem of definition of concept and the description of the maintenance of such legal institute, as institute of a right of asylum. Article represents result of scientific generalization of views of scientists on the solution of the specified problem during the various historical periods. For this purpose authors of article carried out the retrospective analysis of scientific ideas of a right of asylum to Soviet period, and also views of modern scientists are investigated. Author's definitions of a right of asylum are in summary given in wide and narrow senses, and also definition of constitutional and legal institute of a right of asylum.

Исследование сущности любого правового явления, на наш взгляд, невозможно без учета особенностей исторической эпохи его становления и развития. Именно выявление конкретных исторических условий, порой, позволяет выявить истинное предназначение того или иного правового института. Одним из таких правовых институтов, становление и развитие которого, на наш взгляд, всецело зависело от «духа времени», является институт права убежища.

Право убежища, по мнению Н.А. Ушакова, один из древнейших правовых институтов в истории человечества [10, с. 6]. Сегодня известно достаточно литературных источников, которые раскрывают исторические особенности развития и функционирования права убежища в отдельных странах, содержат указания на конкретные места, которые использовались в качестве убежищ. В юридической теории сформировались представления об исторических формах убежища, а также о категориях лиц, которым убежище может быть предоставлено. При этом анализ юридической литературы показывает, что наиболее сложным вопросом для исследователей является вопрос определения понятия права убежища.

В советской научной юридической литературе понятию права убежища уделялось не достаточное внимание [13, с. 14]. При этом в имевшихся работах отражены различные подходы в определении права убежища и по-разному раскрыта его правовая сущность и содержание.

При исследовании правового института убежища советские авторы указывали на его классовый характер и отождествляли его с правом убежища политических эмигрантов (право по-