



На правах рукописи

Орлов Евгений Владимирович

**ИНСТИТУТ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте
МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Баранов Павел Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Анисимов Павел Викторович;
доктор философских наук, доцент
Контарев Анатолий Александрович

Ведущая организация: Академия управления МВД России

Защита состоится 26 сентября 2006 года в 11 часов на заседании диссертационного совета Д.203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 26 августа 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Наука в системе МВД является органической частью науки России. Поэтому те проблемы, которые возникли в сфере организации научной деятельности страны в связи с кризисным состоянием общества и государства, непосредственно затронули и данный институт. В первую очередь это сказывается на эффективности влияния научной деятельности на правоохранительную практику.

В 2001 году Коллегия МВД России рассмотрела комплекс вопросов, связанных с состоянием и перспективами развития отраслевой науки. К числу наиболее актуальных проблем были отнесены: внедрение результатов научно-исследовательской деятельности в практику органов внутренних дел и в систему профессиональной подготовки и переподготовки их сотрудников; оптимальное использование научного потенциала образовательных учреждений; проблемы организационного, информационного и финансового плана; нормативно-правовая регламентация этого специфического вида деятельности ведомственных вузов; низкие темпы перемен в организации и управлении ведомственной наукой. Решение этих вопросов обусловлено объективной необходимостью повышения роли науки в совершенствовании деятельности органов внутренних дел и предполагает как ее институционально-правовой анализ, так и поиск концептуальных политических решений ее управленческих схем.

Современное состояние правопорядка в стране, рост организованной преступности, появление новых, нетрадиционных форм и методов антиобщественных деяний и преступных посягательств качественно преобразуют криминальную среду. В условиях принципиального изменения базисных характеристик современного российского общества правоохранительные органы все чаще сталкиваются в своей работе с неожиданными и непредсказуемыми ситуациями, бывают не готовыми к тому, чтобы без промедления действовать адекватным образом. Все это требует формирования новых институциональных политических и правовых приоритетов науки и служебной деятельности, что в свою очередь предполагает повышение эффективности управления научной деятельностью МВД России.

Институционально-правовая оценка эффективности научной деятельности МВД России актуализируется в процессе политико-правового реформирования научной и правоохранительной сфер современного российского общества, становления российской государственности, обеспечения ее стабильности и безопасности.

Степень научной разработанности проблемы. Институциональный анализ науки, ее рассмотрение как специализированной формы производства, накопления и использования знания, динамики научной сферы и ее взаимоотношения с обществом давно рассматриваются в качестве одной из актуальных тем. Наибольшее развитие данная тема получила в трудах социологов: наука как социальная система (Д. Прайс, Н. Сторер), структура научного сообщества (И.Г. Фихте, У. Хэгстром), сеть социальных связей и коммуникаций (Н. Маллинс, Р. Рюссо), прямая зависимость когнитивной стороны науки от социальной (Б. Барнз, Р. Льюис, М. Малкей), история социологии науки (Б. Барбер, М. Каплан, Т. Кун).

В современной России продолжается направленное и сравнительно широкое изучение социологической, политологической и правовой наук. Российские ученые анализируют различные формы научного производства и их связь с социумом; отношения социальной организации и науки; науку как политический и социальный институт; науку как объект политико-правового управления; науку как элемент социального управления. Концептуальное развитие эта тема получила в трудах П.П. Баранова, А.С. Батышева, Э.В. Деревянко, А.Г. Кузнецова, В.И. Радионова, В.П. Сальникова, Ю.И. Тарского, Ю.К. Усынина, В.В. Харина, рассматривающих социальные, политические и правовые аспекты управления ведомственной наукой.

Следует отметить и несомненную плодотворность исследования правового аспекта проблемы в работах таких юристов, как Д.Н. Бахроха, Л.Г. Белявский, В.М. Бехденежных, Н.А. Гордеев, С.П. Ломтев, В.М. Мамохин, В.И. Новоселов, А.Н. Позднышов, С.В. Соловьев, В.В. Залескин, других исследователей.

Анализ степени разработанности проблемы свидетельствует, что осмысление научной сферы общества традиционно входит в проблемное поле отечественных и зарубежных ученых. Вместе с тем он показывает, что до

настоящего времени не получили глубокого институционально-правового анализа проблемы организации и оценки эффективности научно-исследовательской деятельности МВД России, совершенствования научного обеспечения деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования научной и правоохранительной сфер современного российского общества.

Эмпирическую базу исследования составили государственные программные документы о развитии науки, научно-технической политики и инновационной деятельности, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, регулирующее правоотношения в сфере науки, нормативные правовые акты, регулирующие правовое обеспечение научной деятельности системы МВД России, научную деятельность образовательных учреждений Министерства внутренних дел Российской Федерации; данные государственной и ведомственной статистики о состоянии и тенденциях развития ведомственной науки.

Объектом диссертационного исследования выступает политико-правовое измерение научного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Предметом диссертационного исследования является научное обеспечение деятельности органов внутренних дел как правового института.

Целью диссертационного исследования является политико-правовой анализ институционализации научного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Задачи диссертационного исследования:

- дать институциональную характеристику научной деятельности в России;
- обосновать институциональные формы субъектности научного обеспечения деятельности органов внутренних дел;
- выявить институциональные особенности научного обеспечения деятельности органов внутренних дел;
- определить специфику процесса правовой институционализации научной деятельности в системе МВД России;

– выявить институционально-правовые факторы управления научным обеспечением деятельности органов внутренних дел и научной деятельности образовательных учреждений системы МВД России;

– систематизировать нормативно-правовые требования к процессу внедрения результатов научных исследований в оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Выявлены основные тенденции институционально-правового развития научной деятельности в Российской Федерации.

2. Юридически интерпретирован институциональный статус научного обеспечения деятельности органов внутренних дел как вида правоохранительной практики.

3. Определены политико-правовые механизмы разрешения противоречий между потребностью в знании закономерностей в проявлении преступности и слабым знанием этих закономерностей.

4. Выявлены институциональные условия правового регулирования научного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

5. Рассмотрены институциональные особенности, содержание, структура и функции научной деятельности в системе МВД России.

6. Управление научной деятельностью представлено как специфический политико-правовой институт, имеющий функцию совершенствования правоохранительной деятельности.

Положения, выносимые на защиту:

1. Институциональное измерение научной деятельности в Российской Федерации представляет собой процесс формирования нормативного правового поля, выражающего принципы, ценности и установки государственной политики в сфере инновационной, научной и технической деятельности, реализацию ее целей и задач, направленных на удовлетворение интересов социально-экономического развития страны. Определяющей тенденцией институционализации организационно-научных отношений всегда являлось их огосударствление, государственный патернализм в отношении науки, что привело к концентрации основного научного потенциала в высших учебных заведениях, которые следует рассматривать как необходимый элемент воспроизводственного процесса, обеспечивающий

подготовку высококвалифицированных кадров и проведение научных исследований в соответствии с постоянно изменяющимися требованиями научно-технического и социального прогресса.

2. Основным институциональным объектом научного обеспечения деятельности органов внутренних дел является правоохранительная практика, которая в качестве основной структурной составляющей включает в себя политический и правовой компоненты. Стратегическая направленность научного обеспечения органов внутренних дел как правового института состоит в том, что предметное поле исследований должно интегрировать проблемы политико-правового анализа правоохранительной и правоприменительной практики системы МВД России, что в свою очередь предполагает максимальную ориентированность на потребности органов внутренних дел, вовлечение в оборот теоретических конструкций, политических и правовых идей, положительно влияющих на формирование политических и правовых принципов организации научной деятельности.

3. Институциональные особенности научного обеспечения деятельности органов внутренних дел определяются противоречием между потребностью в знании закономерностей в проявлении преступности и административных правонарушений, а также наиболее эффективных форм воздействия на них и их непознанностью, либо слабым знанием, что в предметном плане актуализирует задачу определения институционально-правовых механизмов разрешения конфликтной ситуации, что предполагает качественное улучшение правоохранительной работы в ее социальном значении. Институциональное содержание данного противоречия состоит в том, что перспектива формирования высококвалифицированных органов внутренних дел не имеет эффективного нормативно-правового обеспечения научной деятельности в качестве средства решения данной задачи.

4. Правовое регулирование научного обеспечения деятельности органов внутренних дел связано с основными тенденциями правового регулирования научной деятельности в контексте воздействия последней на практику борьбы с правонарушениями. В современных условиях решающую роль в научной деятельности играют договорные отношения, регулируемые гражданским законодательством. В практике научного обеспе-

чения деятельности органов внутренних дел эта тенденция имплицитно в качестве институционализации роли договорных и административных отношений, что требует развития правового института комплексного характера, интегрирующего нормы административного и гражданского законодательства.

5. Институциональные особенности управления отраслевой научной деятельностью определяются задачами, стоящими перед той или иной отраслью государственного управления, а их теоретико-методологическую основу составляют как принципы государственного управления, так и принципы управления данной отраслью. Поэтому институционально-правовое содержание управления научной деятельностью в системе МВД России определено природой принципов государственного управления. Являясь развитием общих принципов единой государственной политики в области науки и образования, они составляют совокупность специфических принципов, которыми руководствуются отраслевые органы управления при осуществлении мероприятий по научному обеспечению деятельности органов внутренних дел. Основное назначение и характер норм, составляющих институционально-правовое поле, регулирующее научное обеспечение органов внутренних дел, состоит в обеспечении интенсивного функционирования отраслевого научного потенциала на основе сочетания тенденций и перспектив развития науки, образования и практики органов внутренних дел. Так, принципиальное значение для управления научной деятельностью приобретает институциональное требование прямой ориентации научной и учебно-воспитательной работы на решение проблем и задач, стоящих перед органами внутренних дел.

6. Научная деятельность ведомственных научных и образовательных учреждений МВД России представляет собой научно-методическую и научно-теоретическую основу управления социальными процессами в правоохранительной сфере, а ее функциональное значение состоит в регулятивном воздействии на ослабление намечающихся, происходящих негативных и развитие позитивных тенденций в обеспечении законности и укреплении правопорядка. Это позволяет рассматривать управление научной деятельностью как специфический политико-правовой институт, имеющий функцию совершенствования правоохранительной деятельности путем реализации целей и задач системы МВД России на основе тео-

ретической выработки и распространения научных знаний, а также подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации кадров. Данный институт легализует эту функцию нормами, регулирующими внедрение научных достижений в практическую деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД России как приоритетной задачи научного обеспечения. Правовая институционализация внедрения научных достижений является актуальной стратегией, реализация которой направлена на разработку нормативных основ внедренческих мероприятий, способствующих углублению интеграции науки, образования и практики в отраслевой системе управления.

Научно-практическая значимость работы заключается в возможности использования ее материалов для экспертных и аналитических разработок по научному обеспечению деятельности органов внутренних дел. Результаты исследования могут быть использованы при концептуальной разработке научной и инновационной политики Российской Федерации, совершенствовании федерального и регионального законодательства, регулирующего данную сферу отношений, а также в процессе организации научно-исследовательской работы в научных и образовательных учреждениях МВД России.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в выступлениях автора на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемные вопросы внедрения научной продукции в деятельность органов внутренних дел МВД России и механизма ее авторского сопровождения» (Москва, 2004 г.), региональных и всероссийских научно-методических семинарах и методических секциях, совещаниях, организованных Департаментом кадрового обеспечения МВД России.

Работа обсуждалась на заседании кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

По теме диссертационного исследования изданы три публикации общим объемом 1,3 п.л.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, состоит из введения, двух глав и шести параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы, освещается степень ее разработанности, формулируются цели и задачи, новизна и основные положения, выносимые на защиту, излагаются методы исследования и источниковедческая база работы.

В **первой главе** диссертационного исследования **«Институциональное измерение научного обеспечения деятельности органов внутренних дел: теоретико-методологический анализ»** исследуются теоретико-методологические проблемы институционализации научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, рассматриваются основные тенденции формирования норм, регулирующих отношения в сфере научной деятельности, структура отношений научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, особое внимание уделяется анализу институциональных особенностей научной деятельности в системе МВД России.

В первом параграфе **«Политико-правовая институционализация научной деятельности в России: генезис, основные этапы развития»** автор, рассматривая историю развития научной деятельности в России, акцентирует внимание на формировании политических и правовых принципов ее регулирования в различные исторические периоды, определяет основные тенденции формирования ее правового обеспечения, рассматривает роль и значение научного потенциала вузовской науки в общем объеме научной деятельности страны.

Привлекая большой исторический и науковедческий материал, автор показывает, что на всех этапах развития наука и образование находятся в определенной зависимости от характера социального строя, государственной политики, отношений внутри общества. Под влиянием социальной обстановки в той или иной степени формируются кадры науки, образования, их роль в дальнейшем совершенствовании человеческих отношений. Но, несмотря на несомненное значение науки в истории России, ее положение радикально отличается от ее положения в развитых европейских странах. Российская наука всегда развивалась при государственной под-

держке и других источников финансового обеспечения наука не знала. Соответственно наука «привыкла» к государственному финансированию. По сути дела это составляет институциональную основу научной деятельности в стране и сегодня.

В диссертации показано, что данная институциональная основа стала нормативной предпосылкой выработки большого массива правовых норм, регулирующих отношения в сфере научной деятельности, которые в совокупности предопределили одну из главных особенностей российской науки. На обширном историческом материале автор показывает, что данная особенность, будучи определена институциональной тенденцией приоритета государственного регулирования сферы науки, состоит в тенденции концентрации основного научного потенциала в вузах.

В диссертации выделяются следующие периоды в развитии вузовской науки:

1. Середина XIX в.–1917 г. – зарождение института организации научной деятельности в вузах дореволюционной России; появление исследовательских лабораторий при университетах.

2. 1917–1930 гг. – возникновение первых вузовских центров науки, культуры, образования; некоторое снижение объема научных работ вузов, подчинение их задачам скорейшей подготовки специалистов для народного хозяйства, переход ведущей роли в развитии науки в нашей стране к Академии наук.

3. 1931–1941 гг. – планомерное развитие НИР в годы первых пятилеток; заметная активизация научной деятельности вузов; увеличение вклада научных коллективов высшей школы в общее развитие науки.

4. 1941–1945 гг. – работа научных коллективов вузов в годы войны, полное подчинение этой работы задачам военного времени.

5. 1945–1960 гг. – восстановление разрушенных и образование новых вузов и научно-исследовательских организаций.

6. 1961–1991 гг. – создание и развитие сети научных учреждений вузов, организация и развитие научно-исследовательской работы студентов; совершенствование и развитие науки в высшей школе.

7. 1991 г. – по настоящее время – активный поиск новых форм в организации, управлении и совершенствовании научной деятельности вузов,

связанных с инновационной деятельностью, особенностями организации рыночно-ориентированных структур в вузе, осуществляющих инновационную деятельность по созданию наукоемкой товарной продукции силами вузовских ученых.

Таким образом, автор показывает, что институционально-правовое развитие научной деятельности в Российской Федерации определило тенденцию концентрации основного научного потенциала в высших учебных заведениях. В настоящее время высшие учебные заведения следует рассматривать как необходимый элемент воспроизводственного процесса, обеспечивающий подготовку высококвалифицированных кадров и проведение научных исследований в соответствии с постоянно изменяющимися требованиями научно-технического и социального прогресса. Это оправдывает отнесение вуза к числу предприятий особого рода, институционально обеспеченного связью между наукой и практикой по всем функциональным элементам производственного процесса (предметы труда, орудия труда, человеческий фактор, технология, организация и управление). В этом направлении деятельности вузов проявляется основная их социально-экономическая функция. При этом высшая школа оказывает двойное воздействие на научно-технический прогресс, ускорение которого во многом определяется деятельностью вузов как в области подготовки высококвалифицированных кадров по традиционным и новым направлениям науки непосредственно для отраслей народного хозяйства, так и внедрением в народное хозяйство научных достижений, полученных в результате проводимых вузами научно-исследовательских работ.

Во втором параграфе *«Институциональные субъекты научного обеспечения деятельности органов внутренних дел: правовой аспект»* анализируется функционирование науки в системе МВД России, ее цели и задачи, определяемые спецификой структурных элементов научного обеспечения деятельности органов внутренних дел как вида правоохранительной практики.

Под правоохранительной практикой автор диссертации подразумевает деятельность специальных государственных органов (прокуратуры, органов внутренних дел, судов), призванных осуществлять непосредственную борьбу с преступностью. В свое содержание она включает при-

знаки функционирования системы МВД: охрану общественного порядка, общественной безопасности, имущества различных форм собственности и иных защищаемых правом социальных ценностей, поддержание паспортно-визовой и лицензионно-разрешительной систем, индивидуальную профилактику, правовую пропаганду, т.е. правообеспечивающую деятельность, не связанную непосредственно с конкретными преступлениями, и правоприменительную деятельность, связанную с конкретными преступлениями, их выявлением, регистрацией, расследованием.

Далее автор аргументированно полагает, что в сферу правообеспечивающих видов правоохранительной деятельности попадает все население страны. Эта деятельность затрагивает интересы всех государственных и общественных институтов, всех должностных лиц и граждан. Важно, что эта деятельность затрагивает самые существенные права и свободы граждан: личную и имущественную неприкосновенность, личную свободу, свободу передвижения и т.д. Органы внутренних дел не только принимают решения об ограничении таких прав и свобод, но и фактически реализуют принудительные функции государства.

Чрезвычайное же многообразие функций, специфичность правоохранительной деятельности ОВД весьма важны с учетом того, что она органически связана с закономерностями той сферы, где осуществляется. Однако при определении объекта научного обеспечения правоохранительная деятельность интересует автора с точки зрения совершенствования правовой основы, соблюдения законности, улучшения работы системы МВД как элемента государственной и политической системы современного российского общества. Поэтому разработка стратегии, политики, актуальных изменений правоохранительной деятельности должна быть сферой научных интересов политико-правовых и государствоведческих исследований.

На основе этого в диссертации определяется круг проблем, которые должен решать процесс научного обеспечения деятельности органов внутренних дел. К первой группе проблем относятся закономерности развития юридического знания в контексте правоохранительной деятельности органов внутренних дел, политико-правовые и государствоведческие исследования различных сторон работы служб и аппаратов системы МВД.

Другая группа проблем составляет явления и процессы правоохранительной практики органов внутренних дел, изучаемые с позиций разработки научных рекомендаций и методических указаний по оптимизации деятельности системы МВД.

Автор подчеркивает, что несмотря на важность и актуальность проблемы научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, исследователи не всегда учитывают специфику деятельности органов внутренних дел, определяемую их структурно-функциональным предназначением. Вероятно, данное обстоятельство объясняется некоторой узостью понимания объекта и субъекта научного обеспечения ОВД. Значительное число социологических, правовых и управленческих исследований игнорируют аспекты, которые являются крайне важными для адекватного понимания проблемы. Так, по мнению автора, важной содержательной частью теоретического моделирования практической деятельности органов внутренних дел является определение его цели. Автор показывает, что в качестве такой цели может рассматриваться повышение степени научности юридической практики. Но научность ради научности – абсурд.

В этом контексте в диссертации показано, что именно политико-правовые исследования могут и должны сформулировать генеральную цель правоохранительной деятельности. При этом важно научно обоснованное ранжирование целей, их дифференциация применительно к каждому виду правоохранительной деятельности органов внутренних дел, к каждому из уровней функционирования системы МВД. При таком подходе можно вести разговор о целях научного обеспечения. В противном случае речь может идти лишь о неких не очень четко сформулированных задачах.

Таким образом, автор аргументированно показывает, что основным объектом научного обеспечения деятельности органов внутренних дел является правоохранительная практика, которая в качестве основной структурной составляющей включает политический и правовой компоненты. Поэтому основная перспектива научного обеспечения органов внутренних дел состоит в том, что предметное поле исследований, направленных на улучшение правоохранительной работы, должно интегрировать проблемы политико-правового анализа правоохранительной и правоприменительной

практики системы МВД России, что в свою очередь предполагает максимальную ориентированность на потребности органов внутренних дел, вовлечение в оборот теоретических конструкций, политических и правовых идей, положительно влияющих на формирование принципов организации научной деятельности.

В третьем параграфе *«Институциональные особенности научного обеспечения деятельности органов внутренних дел»* исследуется совокупность факторов, обуславливающих нормативную специфику процесса научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, его структурные и системные особенности, институциональные отличия организации научной деятельности в системе МВД России.

Автор полагает, что проблема научного обеспечения деятельности органов внутренних дел в методологическом плане может быть определена как противоречие между потребностью в знании закономерностей проявления преступности и административных правонарушений, а также наиболее эффективных форм воздействия на них и непознанностью либо слабым знанием этих закономерностей. К основным чертам отмеченного противоречия автор относит: 1. Недостаточно высокий уровень юридической подготовки личного состава, проявляющийся в правовом невежестве, нигилистическом отношении к научным знаниям. 2. Отсутствие у многих сотрудников потребности в повышении профессионального уровня и юридической образованности. 3. Абсолютизация собственного опыта как производной от общей ориентированности на культ эмпирических данных. 4. Слабая личная и коллективная заинтересованность в улучшении качества правоохранительной деятельности. 5. Конформистская установка в решении конкретных задач и проблем оперативно-служебной деятельности. 6. Оторванность ряда научных исследований от потребностей практики, в основе которой лежит незнание многими учеными-юристами реального положения дел в органах внутренних дел. 7. Недостаточная оперативность в осуществлении научных исследований, призванных своевременно и упреждающе вырабатывать необходимые предложения и рекомендации для практики борьбы с правонарушениями. 8. Все более резко обнаруживающаяся неспособность системы МВД влиять на криминогенные процессы. Последнее предполагает существенное реформирование

органов внутренних дел на основе глубоких научных проработок наиболее актуальных проблем функционирования данного ведомства.

Для правильного понимания и разработки адекватного подхода к решению проблемы научного обеспечения ОВД автор полагает необходимым рассматривать ее как институциональную систему. В качестве таковой научное обеспечение ОВД включает следующие элементы: 1. Наличие цели. 2. Наличие окружающей среды как ограничение системы научного обеспечения ОВД (законодательство, регулирующее деятельность системы МВД и научную деятельность, организационные факторы деятельности ОВД и др.). 3. Внутренняя противоречивость системы научного обеспечения деятельности ОВД. 4. Делимость системы на составляющие части. 5. Морфология системы. 6. Самостоятельное функционирование системы научного обеспечения ОВД (объективно функционирующее системное социальное явление). 7. Наличие управляющего центра. 8. Изменчивость. 9. Обладание ресурсами. 10. Способность к измерению.

Так, основываясь на системном анализе проблемы научного обеспечения ОВД, автор предлагает наиболее вероятные перспективы ее решения. К ним, в частности, относится создание специальной программы МВД России материального и морального стимулирования работников органов внутренних дел, осуществляющих внедрение научных рекомендаций в свою деятельность, выполняющих свои обязанности в условиях проводимых социально-правовых экспериментов. Это означает введение таких нормативных критериев, при которых сотрудник органов внутренних дел был бы материально и морально заинтересован в том, чтобы нововведения, даже если они временно дезорганизуют работу и устраняют стереотипы, находили свое применение. Автор подчеркивает, что это основывается на понимании того обстоятельства, что уровень научной обеспеченности органов внутренних дел определяется сложившимися институциональными факторами функционирования системы МВД.

Автор полагает, что характер взаимоотношений научных и образовательных учреждений системы МВД, с одной стороны, и органов внутренних дел – с другой должен существенно видоизмениться. Процесс научного обеспечения ведомства осуществляется как научно-педагогическими кадрами, так и сотрудниками органов внутренних дел, внедряющими ре-

зультаты научных исследований в юридическую практику. С учетом данного обстоятельства в настоящее время необходимо рассматривать научное обеспечение ОВД как непрерывный процесс в сфере организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов внутренних дел, организационную основу интеграции образования, науки и деятельности служб и аппаратов системы МВД в борьбе с преступностью, охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.

В качестве существенной проблемы автор акцентирует внимание на том, что научно-педагогическая деятельность осуществляется вне единой субординационной структуры: НИУ и учебные заведения МВД не сведены в единую структуру, а вертикальная подчиненность учебных заведений ДКО МВД России ограничена в определенной степени известным влиянием МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации, на территории которых расположены научные и образовательные учреждения, в интересах которых проводятся научные исследования. Данное обстоятельство, по мнению автора, не в полной мере отвечает интересам единой государственной и ведомственной политики в вопросах крупномасштабной перестройки органов внутренних дел на основе научных достижений.

Во второй главе **«Научное обеспечение деятельности органов внутренних дел как политико-правовой институт»**, состоящей из трех параграфов, исследуется совокупность нормативных политических и правовых условий процесса научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, включающих нормы федеральных и ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере научной деятельности, управления научным процессом, обеспечивающим трансляцию научных достижений в оперативно-служебную деятельность.

В первом параграфе **«Правовая институционализация научной деятельности в системе МВД России»** рассматриваются нормы федерального и ведомственного законодательства, регулирующие отношения в сфере научной деятельности, определяются тенденции правового обеспечения научной деятельности в системе МВД России, даются рекомендации по политико-правовому совершенствованию научного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Анализируя целый ряд документов, имеющих концептуальное нормативное значение для сферы научной и научно-технической политики («Доктрина развития российской науки», одобренная Указом Президента РФ от 13.06.96 г. № 884, «Концепция научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования Российской Федерации на 2001–2005 гг.», утвержденная приказом Минобразования России от 06.06.2000 г. № 1705, «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу», утвержденные Президентом РФ 30 марта 2002 г.), подчеркивая их значение для формирования правового поля научной деятельности, автор тем не менее констатирует, что основным источником формирования института научного обеспечения деятельности органов внутренних дел является Конституция Российской Федерации, закрепившая в ст. 44 гарантии свободы научного творчества, а в ст. 114 – проведение Правительством Российской Федерации единой государственной политики в области науки. В то же время на основе анализа многочисленных источников автор делает вывод о том, что отношения, складывающиеся в сфере государственного управления научно-технической политикой (например, отношения между субъектами научной деятельности, органами государственной власти и потребителями научной продукции), долгие годы законодательной практикой не учитывались, хотя социальные и экономические потребности в разработке и принятии соответствующего закона были очевидны. Современное законодательство о науке и государственной научно-технической политике включает в себя Федеральный закон и принимаемые в соответствии с ним законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральный закон Российской Федерации «О науке и государственной научно-технической политике» ввел в юридическую лексику понятия научной и научно-технической деятельности и связанные с ними понятия научного результата и продукции, определил, что государственная научно-техническая политика как составная часть социально-экономической политики выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, сформулировал цели, направления, формы

деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации их достижений.

В соответствии с настоящим Федеральным законом получили новое институционально-правовое закрепление формы регулирования научной деятельности в системе МВД России, сочетающие принципы централизации и индивидуального творчества. Исходя из содержания Закона, автор полагает, что в качестве целей научно-исследовательской деятельности должно рассматриваться эффективное использование научного потенциала исследовательских и образовательных учреждений МВД России, увеличение вклада юридической науки в совершенствование деятельности органов внутренних дел, в обеспечение личной безопасности граждан, охраны их прав и законных интересов.

Переходя к анализу ведомственного нормативного регулирования процесса научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, автор отмечает, что оно включает приказы Министерства внутренних дел № 237 от 1995 г. «Об объявлении решения Коллегии МВД России»; «О состоянии научно-исследовательской деятельности в системе МВД России и мерах повышения ее эффективности» № 238 от 1995 г.; «О повышении эффективности научно-исследовательской деятельности в системе МВД России» и № 239 от 1995 г. «О совершенствовании правового регулирования научно-исследовательской деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации». Важную нормативную роль играет Положение об организации научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в Министерстве внутренних дел Российской Федерации (Приложение № 1 к приказу МВД России от 23 июня 1995 г. № 239). Данный нормативный акт, в частности, определил ряд вопросов организационного характера: участников научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности и функции координаторов исследований, руководителей целевых программ, генеральных заказчиков, головные научные организации, организационно-исполнители работ, порядок планирования исследований и внедрение результатов НИОКР в практику и учебный процесс. Большое значение имеет Концепция совершенствования научно-исследовательской деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации

(Приложение № 1 к приказу МВД России от 23 июня 1995 г. № 238), сформулировавшая не только приоритетные направления научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности, но и их тематику.

Раскрывая эволюцию институционального развития научной деятельности в системе МВД России, диссертант останавливается на анализе норм приказов МВД России от 16 марта 2001 г. № 283 «Об объявлении решения Коллегии МВД России от 6 марта 2001 г. № 2км/2», от 26 октября 2001 г. № 947 «О мерах по дальнейшему совершенствованию организации научного обеспечения деятельности МВД России», от 22 октября 2003 г. № 821 «О внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты МВД России и признании утратившего силу нормативного правового акта МВД России». В качестве итога институционально-правового развития научного обеспечения деятельности органов внутренних дел автор анализирует действующий ныне приказ МВД России от 28 декабря 2005 г. № 1055 «Об организации научного обеспечения и распространения передового опыта в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках МВД России». Обоснованно утверждая, что это самый объемный приказ из действовавших ранее, подчеркивая то, что многие его нормы сформированы на основе обобщения передового опыта научного обеспечения, автор подчеркивает его комплексный характер, поскольку он охватывает весь процесс научного обеспечения системы МВД России (организация, внедрение, авторское сопровождение, регистрация и др.).

В то же время автор обращает внимание на то, что многие проблемы научной деятельности не получили должного освещения. Так, в диссертации подчеркивается, что принятый основополагающий законодательный акт о науке не может решить все проблемы научного обеспечения функционирования органов внутренних дел. Закон ставит задачи развития ведомственных нормативных начал в регулировании этого процесса. Речь идет о закреплении его специфических черт прежде всего в такой отрасли права, как административное право, а также приведение ведомственных нормативных актов МВД в соответствие с законодательством о науке и нормативными актами федеральных органов управления наукой. Кроме того, диссертант полагает, что необходимо также отметить возможности

совершенствования координационных и субординационных связей, складывающихся в процессе научного обеспечения органов внутренних дел, поскольку они (связи) наиболее органично вписываются в систему отношений отдельных структур Министерства внутренних дел РФ.

Во втором параграфе *«Институционально-правовые факторы управления научным обеспечением деятельности органов внутренних дел и научная деятельность в образовательных учреждениях системы МВД России»* исследуются проблемы политико-правового регулирования научным обеспечением деятельности органов внутренних дел, роль различных субъектов управления научной деятельностью, перспективы совершенствования институтов научного обеспечения в соответствии с потребностями правоохранительной практики.

Автор исследования подчеркивает, что управление в условиях радикального реформирования общественного и государственного устройства России претерпевает адекватное изменение не только в формах и методах, но и в принципиальных основах, а на его осуществление оказывают воздействие как социальные потребности, так и кризисные социально-экономические и внутривластные реалии. Соответственно этим фундаментальным процессам происходят реформаторские преобразования в сфере управления наукой. Причем они не только детерминируют решительный отказ от сложившихся управленческих традиций, но и выдвигают качественно новые задачи управления и подходы к их решению вне подчас соответствующего исторического опыта.

Автор полагает, что наука и образование как объекты управления имеют относительно непродолжительную историю. Это объясняется творческой природой их сущности и особенностями содержания, а также действием ряда объективных и субъективных причин, обуславливающих их рассмотрение в управленческом аспекте на личностном и социальном уровнях. В первом случае научно-педагогическая деятельность представляется как специфический вид творческой деятельности, позволяющей формировать любые новые знания, умения и навыки (в том числе профессиональные), систему ценностей и отношений человека к картине мира, его мировоззрение и иные структурные элементы личности. На социальном уровне научно-педагогическая деятельность – это вид творческой ин-

индивидуально-коллективной деятельности, направленной на создание, поддержание и повышение интеллектуального (в том числе общеобразовательного, культурного, профессионального, нравственного) уровня населения и каждого гражданина, а в конечном счете – на обеспечение прогрессивного развития общества.

Таким образом, научно-педагогическая деятельность, рассматриваемая как на личностном, так и на социальном уровнях, характеризуется такими устойчивыми признаками, как творческая природа, особый механизм взаимоотношений с обществом, государством и человеком, выполняемыми социальными функциями. Именно эти свойственные научно-педагогической деятельности качества указывают не только на сущность и особенности содержания каждого из ее элементов, но и на принципы построения соответствующих систем управления.

Поскольку творчество подчинено внутренним закономерностям развития, управление научно-педагогической деятельностью не должно иметь исключительно государственный характер. В общей структуре управления научно-педагогической деятельностью на любом уровне ее государственной организации значительный удельный вес занимают элементы социального управления: публичные обсуждения и оценка хода и результатов научных исследований и учебного процесса, общественное мнение, общественные начала в регулировании деятельности научно-педагогических коллективов, в основе которых лежит свобода научного творчества и ее социальные и государственно-правовые гарантии.

Институциональные особенности управления отраслевой научной деятельностью определяются задачами, стоящими перед той или иной отраслью государственного управления, а их теоретико-методологическую основу составляют как принципы государственного управления, так и принципы управления данной отраслью. Поэтому сущность и содержание управления научной деятельностью в системе МВД России определены природой принципов государственного управления. Являясь развитием общих принципов единой государственной политики в области науки и образования, они составляют совокупность специфических принципов, которыми руководствуются отраслевые органы управления при осуществлении мероприятий по научному обеспечению деятельности органов

внутренних дел. Основное назначение и характер норм государственного управления наукой и образованием в системе МВД России состоит в обеспечении интенсивного функционирования отраслевого научного потенциала на основе сочетания тенденций и перспектив развития науки, образования и практики органов внутренних дел. Так, принципиальное значение для управления научной деятельностью приобретает соблюдение требования прямой ориентации научной и учебно-воспитательной работы на решение проблем и задач, стоящих перед органами внутренних дел. Этот принцип указывает, что научная деятельность в системе МВД России подчинена целям, задачам и потребностям оперативно-служебной деятельности, имеет в основном прикладное значение и прямо направлена на совершенствование правоприменительной практики. Принцип единства в осуществлении научной политики получает в системе МВД развитие в виде принципа сочетания единоначалия и коллегиальности.

В третьем параграфе *«Нормативно-правовые требования к внедрению результатов научных исследований в оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел»* рассматривается проблема институционального взаимодействия научно-исследовательских и образовательных учреждений МВД России с органами внутренних дел, проблема внедрения результатов научных исследований в оперативно-служебную деятельность, его нормативно-правовое обеспечение.

В диссертации показано, что несмотря на значительное число проводимых исследований и подготавливаемых научных документов, они еще недостаточно влияют на положение дел на местах, улучшение оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности органов внутренних дел и внутренних войск. Ведомственная наука запаздывает в выработке эффективных мер, обусловленных потребностями практики.

Автор полагает, что основное противоречие процесса внедрения научной продукции заключается в слабой согласованности текущих и стратегических целей, в чрезмерно приоритетной заинтересованности решения оперативных задач руководителями органов внутренних дел. Это противоречие в определенной степени обусловливается различной целенаправленностью науки и практики: задачи практических органов внутренних дел определяются непрерывной, ритмичной работой отделов и служб.

Процесс внедрения научных достижений не только оказывает влияние на весь ход совершенствования и развития управления органами внутренних дел, но и имеет специфический характер труда, свои организационные формы, объекты планирования, финансирования и стимулирования. Таким образом, можно говорить о появлении новой ведомственной институциональной функции – функции внедрения научных достижений в практическую деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, возникновение которой вызывает необходимость развития соответствующей системы управленческой и организационной структуры, обеспечивающей ее выполнение. Однако существующая в настоящее время система управления внедрением научной продукции в практическую деятельность не располагает законченным планово-организационным механизмом, с помощью которого можно было бы с максимальной эффективностью регулировать весь механизм реализации экономического потенциала новшеств.

В диссертации отстаивается мнение, что организация и правовое обеспечение внедрения научных достижений, составляя самостоятельное направление в управленческой деятельности МВД России, является актуальной научной проблемой, решение которой направлено на разработку организационно-правовых основ и методик внедренческих мероприятий и, несомненно, должно способствовать углублению интеграции науки, образования и практики в отраслевой системе управления. Отсюда следует, что усиление интеграционных основ управления научно-педагогической деятельностью в системе МВД России предполагает создание соответствующих организационно-правовых основ внедрения результатов научных исследований как на общеотраслевом уровне управления, так и на уровне отдельных субъектов управления (например, на уровне служб центрального аппарата МВД России, МВД, ГУВД (УВД) субъектов Российской Федерации и т.д.).

К сожалению, ни эти этапы, ни иные элементы процесса внедрения научных достижений не выделены сегодня в качестве организационно-правовых форм взаимодействия вузов и органов внутренних дел как субъектов управления совместной научно-педагогической деятельностью. Более того, опыт развития интеграционных связей науки, образования и

практики органов внутренних дел убеждает в том, что поиск и апробация организационных форм внедрения научных достижений без создания соответствующего механизма правового регулирования приобретает перманентный характер и не достигает оптимального уровня решения проблемы в целом.

На основе проведенного анализа автор приходит к положению о том, что научная деятельность ведомственных научных и образовательных учреждений МВД России представляет собой научно-методическую и научно-теоретическую основу управления социальными процессами в правоохранительной сфере, а ее функциональное значение состоит в регулятивном воздействии на ослабление намечающихся, происходящих негативных и развитие позитивных тенденций в обеспечении законности и укреплении правопорядка. Это позволяет рассматривать управление научной деятельностью как специфический политико-правовой институт, имеющий функцию совершенствования правоохранительной деятельности путем реализации целей и задач системы МВД России на основе теоретической выработки и распространения научных знаний, а также подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации кадров. Поэтому внедрение научных достижений в практическую деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД России является приоритетной задачей научного обеспечения. Значит, правовая институционализация внедрения научных достижений является актуальной проблемой, решение которой направлено на разработку нормативных основ внедренческих мероприятий, будет способствовать углублению интеграции науки, образования и практики в отраслевой системе управления. Отсюда следует, что усиление интеграционных основ управления научно-педагогической деятельностью в системе МВД России предполагает создание соответствующих институциональных основ внедрения результатов научных исследований как на общеотраслевом уровне управления, так и на уровне отдельных субъектов управления.

В *заключении* подводятся итоги работы, показаны направления дальнейшего исследования.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Орлов Е.В. Проблемы политико-правовой институционализации научной деятельности в России // Философия права. 2006. № 3. – 0,3 п.л.
2. Орлов Е.В. Внедрение научной продукции вузов МВД России в оперативно-служебную деятельность // Экономический вестник МВД России. 2005. № 2. – 0,5 п.л.
3. Орлов Е.В. Об опыте работы образовательных учреждений МВД России по научному обеспечению деятельности органов внутренних дел // Вестник МВД России. 2004. № 4. – 0,5 п.л.

Формат 60x84/16. Объем 1,0 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Times New Roman. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 187

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.

