

На правах рукописи



ПАПУРА ТАТЬЯНА АЛЕКСЕЕВА

**ФОРМИРОВАНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ
СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ
ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ**

23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ставрополь – 2006

Работа выполнена в Ставропольском государственном университете

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Авксентьев Виктор Анатольевич

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Абдоков Станислав Аминович
кандидат политических наук
Конопелько Ирина Викторовна

Ведущая организация: **Пятигорский государственный
лингвистический университет**

Защита состоится 14 марта 2006 года в 16.00 на заседании диссертационного совета Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, кор. 1а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ставропольского государственного университета по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1.

Автореферат разослан «10» февраля 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Г.Д. Гриценко

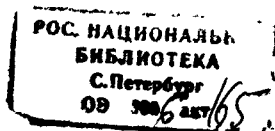
2006А
4110

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Поэтапное преодоление комплекса важнейших социально-политических и связанных с ними управленческих противоречий в современном российском обществе не снижает актуальности проблемы дальнейшего развития институтов правового государства. В условиях поступательной социальной динамики она предстаёт многими новыми гранями. В частности, в настоящее время большое значение приобретает проблема участия социальных общностей в реализации идеалов современной демократии. В первую очередь это относится к тем общностям, роль которых в политическом процессе является существенной в силу их связи с государственной властью, в частности к сотрудникам органов внутренних дел.

Практика социального управления последних лет убедительно показывает, что функционирование и дальнейшее развитие институтов правового государства не является самопроизвольным процессом, инициированным принятием Конституции Российской Федерации. Наиболее полная реализация демократических идеалов станет возможной тогда, когда политическое сознание граждан, объединенных в различные общности, будет соответствовать задачам демократического преобразования общественных отношений. Особенно важной представляется демократическая доминанта в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел, которые осуществляют связь общества и государства. Исследование политического сознания данной социально-профессиональной общности особенно актуально, поскольку она не рассматривалась в качестве субъекта политических отношений, будучи представленной в качестве передаточного звена управленческого воздействия государства на население. Это обстоятельство предопределяет наличие значимого противоречия между социально-политической теорией и практикой, которое требует своего разрешения.

В процессе демократических преобразований большое значение имеет существенный потенциал сотрудников органов внутренних дел, который обусловлен самим характером их социально-профессиональной деятельности. Выступая от имени государства в конфликтной социальной ситуации, сотрудники органов внутренних дел не только могут, но и должны развивать институты демократии, поскольку данные институты выступают в качестве наиболее эффективных механизмов разрешения социальных конфликтов. Эта задача требует соответствующего уровня развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел.



Политическое сознание сотрудников органов внутренних дел является важным элементом их профессионального сознания, позволяющим качественно выполнять разнообразные оперативно-служебные задачи, которые тесно связаны с функционированием политической системы современного российского общества. Поэтому существует объективная необходимость в рассмотрении уровня политического сознания сотрудников органов внутренних дел.

Актуальность исследования обусловлена и тем обстоятельством, что реализуемая в настоящее время Концепция совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации требует формирования такого государственно-правового мировоззрения сотрудников органов внутренних дел, которое основано на адекватном понимании роли и функций государства в обществе, значения деятельности ОВД по охране прав и свобод граждан, защите интересов общества и государства.

Значимость проблемы, рассматриваемой в диссертации, определяется и другими обстоятельствами. Так, современная криминогенная ситуация приобрела ряд политических аспектов: обостряется проблема политической преступности, криминальные группировки демонстрирует свои политические притязания. В этих условиях обеспечение общественной безопасности требует от личного состава органов внутренних дел адекватных политических знаний и ориентаций.

Кроме того, актуальность обращения к проблеме политического сознания сотрудников органов внутренних дел в условиях современного российского общества определяется недостаточной научной разработанностью проблемы политического сознания сотрудников органов внутренних дел.

Таким образом, перечисленные факторы обусловили теоретическую и практическую значимость диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. В период, предшествующий демократическим преобразованиям, вопросы политического сознания сотрудников органов внутренних дел рассматривались в основном с точки зрения целей и задач формирования коммунистического мировоззрения, а также политической бдительности в условиях идеологического противоборства антагонистических общественных систем. Но его реальное состояние, качественные и количественные составляющие не оценивались эмпирически. Так происходило, во-первых, потому, что противоречия между ожидаемым и реальным политическим сознанием могли быть истолкованы не в пользу существовавшей тогда политической системы, во-вторых, потому, что самому совершенному инструментарию социологического исследования противостояла система «двойной» морали, выработавшая механизмы защиты личности от тех опасностей, которые были связаны с

демонстрацией самостоятельной политической позиции. В условиях первого этапа демократических преобразований, в частности – департизации системы государственного управления, проблема политического сознания сотрудников органов внутренних дел была снята с повестки дня, что предопределило её разработку в незначительном количестве исследований, к которым относятся работы А.М.Бушуева, Т.Ф.Сулейманова, С.В.Терновой.

Вместе с тем, ряд вопросов, непосредственно связанных с проблемой политического сознания сотрудников органов внутренних дел, подробно раскрыт как в общетеоретических, так и в специальных исследованиях, осуществленных в Институте социально-политических исследований РАН, Институте социологии РАН, Институте мировой экономики и международных отношений РАН, Московском государственном социальном университете, ведущих научных центрах МВД России.

Важнейшие проблемы отечественной политической культуры и способы их разрешения представлены в трудах Т.Е.Ворожейкиной, Д.В.Гудименко, Т.И.Заславской, Б.Г.Капустина, Ю.А.Красина, Ю.А.Левады, А.Г.Черненко и др. Общие вопросы теории политического сознания, значимые для диссертационного исследования, подняты в научных работах А.И.Демидова, Г.Г.Дилигенского, В.В.Петухова, А.И.Соловьева, Ж.Т.Тощенко и др. Система политических ценностей современного российского общества, формирующая политическое сознание его членов, подвергнута всестороннему анализу в исследованиях Е.И.Башкировой, Г.А.Белова, Е.А. Лукьяновой, Н.А.Романович и др. Проблема ограничения политических прав государственных служащих, в том числе – сотрудников органов внутренних дел, раскрыта в специальных исследованиях Н.В.Артамонова, В.Э.Бойкова, В.В.Бойцовой, Л.Я.Морозовой, А.В.Оболонского, Г. В.Орлова, И.С.Пристанского, Л. К.Суворова.

Вопросы профессионального сознания сотрудников органов внутренних дел в настоящее время разрабатываются В.Б.Гайдовым, Е.Л.Ковалевой, В.В.Кожевниковым, Ю.П.Пузановым, М.В.Сальниковым, В.И.Федоровым, А.Н.Цукановым и др.

Объектом исследования выступает политическое сознание сотрудников органов внутренних дел в современном российском обществе.

Предметом исследования являются процесс формирования политического сознания сотрудников органов внутренних дел, его специфические черты и пути развития в условиях становления институтов правового государства.

Цель исследования – выявить особенности формирования политического сознания сотрудников органов внутренних дел в процессе становления правового государства.

В рамках поставленной цели решались следующие задачи:

- уточнить понятие политического сознания в контексте политической науки;
- выявить особенностей формирования и развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел в условиях становления правового государства в России;
- определить роль органов внутренних дел как субъекта формирования и развития институтов правового государства;
- раскрыть специфику формирования политического сознания в условиях осуществления государственной правоохранительной деятельности;
- рассмотреть диалектику общего и особенного в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел;
- определить перспективы развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел в условиях формирования правового государства.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования составляют работы отечественных и зарубежных исследователей проблем правового сознания как одной из форм общественного сознания. В качестве методологических принципов использовались общенаучные принципы системности, всесторонности, конкретности исследования, единства теории и практики, а также принципы социального детерминизма и историзма. При исследовании политического сознания использовалась синергетическая методология. Именно «принцип регулировочных параметров» синергетики позволяет достаточно полно описать весь комплекс факторов, влияющих на формирование современного политического сознания (социокультурные, экономические и др.), но не относящихся напрямую к политической сфере. В качестве важной методологической основы представленного исследования использовались субъектно-деятельностный и функциональный подходы. Транзитивный анализ перехода от авторитарного к правовому государству был дополнен институциональным подходом, что позволило определить роль органов внутренних дел как субъектов формирования институтов правового государства. В качестве общей методологической основы анализа динамики политического сознания использована теория процесса А. Уайтхеда, что позволило определить в качестве важнейшего условия развития политического сознания систему политических ценностей.

Эмпирическую базу диссертации составляют документы органов государственной власти и управления; данные экономической и социальной статистики; а также результаты социологических исследований, проведенных различными учеными и автором, в которых изучались проблемы политического сознания сотрудников органов внутренних дел.

Научная новизна полученных результатов:

- в контексте политической науки уточнено понятие «политическое сознание» и показан его социально-преобразующий потенциал;

- выявлены специфические функции политического сознания, которые являются политическое целеполагание и политическое прогнозирование, и обосновано, что наиболее значимыми для сотрудников органов внутренних дел функциями политического сознания являются нормативная и нормотворческая функции;

- установлено, что динамика политического сознания определяется единством политических ценностей-целей и ценностей-средств, и показано влияние интегральных политических ценностей на характер и направленность развития политического сознания органов внутренних дел;

- доказано, что сотрудники органов внутренних дел являются специфическим субъектом формирования правового государства и обоснована необходимость в условиях перехода к социально-правовому обслуживанию граждан переориентации правоохранительных органов с карательно-репрессивных задач на функции социальной профилактики и обеспечения стабильности и правопорядка;

- раскрыта специфика формирования политического сознания органов внутренних дел и показано, что она проявляется в недостаточной нормативно-правовой обеспеченности «концепции ограничения политических прав и свобод госслужащих» и утрате единства внутренней политики государства и деятельности правоохранительных органов;

- сделан вывод о диалектической связи «общего» и «особенного» в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел, которая характеризуется тем, что негативное «общее» усиливается в «особенном» и проявляется в крайней противоречивости, ситуативности, упрощенном взгляде на политическую жизнь общества;

- обоснована необходимость рассмотрения вопросов развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел в контексте законов социального управления: закона необходимого разнообразия, закона специализации управления, закона интеграции управления и закона экономики ресурсов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Исследование политического сознания в контексте политической науки предполагает соотнесение его с объектом отражения – политическим бытием, основой которого выступает политическая деятельность, пронизывающая все сферы общественной жизни. Политическое сознание, таким образом, является социально-политической доминантой морали,

искусства, этнокультуры, экономики, экологии и др. Отражая сложившееся в обществе многообразие политических отношений, политическое сознание является органической частью существующей политической системы общества и одновременно – фактором ее функционирования и развития.

2. Политическое сознание выполняет такие специфические функции, как политическое целеполагание и политическое прогнозирование, взаимосвязь которых проявляется в теоретическом обосновании социально-политической деятельности. Эти две функции своеобразно преломляются в нормативной и нормотворческой функциях политического сознания сотрудников ОВД как наиболее значимых для их профессиональной деятельности. Нормативная функция формирует определенные политико-правовые требования к политической деятельности органов внутренних дел. Нормотворческая – формирует систему политических ценностей (толерантность, демократичность, законность и др.), составляющих основу профессионального сознания сотрудников органов внутренних дел.

3. Движение к более совершенным формам реализации идеалов правового государства в настоящее время инициирует качественно новую институционализацию правоохранительных органов как институтов, обязанных осуществлять не только уголовно-правовое и административно-правовое регулирование, но и социально-правовое обслуживание граждан. Концепция перехода органов внутренних дел от репрессивно-карательной деятельности к социально-правовому обслуживанию предполагает переориентацию задач правоохранительных органов на реализацию концепции социальной профилактики и, что особенно значимо в условиях становления правового государства, на обеспечение правопорядка и законности.

4. Основой формирования политического сознания сотрудников органов внутренних дел в условиях политического плюрализма являются принципы политического нейтралитета, независимости и беспристрастности. Эти значимые качества государственных служащих достигаются ограничением их политических прав и свобод. Однако формирование политического сознания органов внутренних дел в настоящее время происходит в условиях отсутствия нормативно-правовой базы, обеспечивающей ограничение политических прав и свобод правоохранительных органов. Сотрудники ОВД вынуждены реализовывать принцип политической нейтральности в своей профессиональной деятельности не на основе четких указаний закона, а на основе «духа» закона, а также в условиях утраты сущностной целостности, единства внутренней государственной политики и деятельности правоохранительных органов. В результате снизались эффективность правоохранительной политики государства и уровень доверия населения к органам внутренних дел.

5. В настоящее время российское политическое сознание амбивалентно, с одной стороны, конфликтность и агрессивность, с другой – конформизм. Данные общие черты политического сознания россиян усиливают маргинальность политического сознания сотрудников органов внутренних дел, которая проявляется в недостаточном понимании особенностей текущего политического момента, в готовности изменить свои политические убеждения в зависимости от социально-политической конъюнктуры, невысоком уровне селективности политической информации, в сужение поля политического сознания до секторов непосредственных интересов личности.

6. Качественный рост политического сознания сотрудников органов внутренних дел требует сравнительно небольших материальных и организационных затрат, но существенных управленческих решений. Политическое сознание сотрудников ОВД неразрывно вплетено в управленческий процесс, и поэтому вопросы развития их политического сознания необходимо рассматривать в контексте важнейших принципов и законов социального управления: закона необходимого разнообразия, закона специализации управления, закона интеграции управления и закона экономии ресурсов.

Теоретическая значимость исследования состоит в возможности использовать отдельные выводы и положения в качестве теоретико-методологической основы для изучения особенностей политического сознания различных социальных групп российского общества, а также для уточнения методологических парадигм, позволяющих всесторонне рассмотреть проблемы политического сознания. Результаты диссертационной работы могут быть полезными для адекватного осмысления специфики социально-политического момента и многоаспектности политических взаимодействий, в которые объективно включено политическое сознание сотрудников органов внутренних дел.

Практическая значимость исследования состоит в том, что основные положения диссертации могут быть использованы в процессе подготовки нормативно-правовых актов, регламентирующих службу в органах внутренних дел Российской Федерации. Материалы диссертационной работы могут быть использованы для оптимизации организационной работы по реализации Концепции совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации. Отдельные выводы исследования целесообразно использовать для организации и разработки программ, направленных на формирование и развитие политического сознания сотрудников ОВД, на совершенствование действующей системы подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием.

Апробация диссертационного исследования. Диссертационное исследование обсуждено на заседании кафедры социальной философии и этнологии Ставропольского государственного университета и рекомендовано к защите по специальности 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии. Основные результаты исследования обсуждались на Международной научно-практической конференции «Социально-политические исследования на Ставрополье» (г. Ставрополь, 2004г.) и краевой научно-практической конференции «Социально-политические исследования на Ставрополье» (г. Ставрополь, 2005г.). Основные положения диссертационной работы изложены в четырех публикациях общим объемом 2,1 п.л.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы, включающего 216 наименований. Общий объем работы 170 машинописных страниц.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, излагается основной замысел работы, рассматривается степень научной разработанности проблемы, определяются объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи работы, раскрываются элементы новизны, излагаются основные положения, выносимые на защиту, описываются теоретико-методологические основы исследования, освещается его теоретическая и практическая значимость работы, указывается апробация.

В первой главе «Теоретико-методологические основы исследования политического сознания сотрудников правоохранительных органов» раскрываются основные подходы к изучению проблем политического сознания, рассматривается его динамики в современном российском обществе, а также исследуются вопросы роли и места сотрудников органов внутренних дел в процессе формирования и развития правового государства.

В первом параграфе «Феномен политического сознания в современном обществе: полититологический анализ» главы указывается, что политическое сознание выступает важным фактором сохранения и развития демократических ценностей в условиях формирования правового государства.

Несмотря на то, что политическое сознание возникает и развивается в процессе политизации общественной жизни, унификации её норм и принципов

на основе исторического опыта, традиций, морали, религиозных воззрений, является атрибутом политического бытия, само понятие «политическое сознание», его научное определение стало предметом политической науки на рубеже 19-го – 20-го вв.. Это было обусловлено накопленного в условиях обострения противоречий индустриального общества и крупнейших социально-политических сдвигов в первой половине 20в. Понятие «политическое сознание» является сравнительно новым, его различные аспекты активно разрабатываются в политической науке.

Политологическое изучение политического сознания предполагает его соотнесение с объектом отражения – с политической деятельностью, которая испытывает на себе влияние наряду с политикой всей суммы экономических, культурных, этнических и других условий, в которых она протекает. Из этого следует, что политическое сознание как подсистема системы «массовое сознание» отличается от других форм сознания, поскольку в нем отражаются отношения различных социальных групп не только к власти, государству, политическому режиму, партиям, общественно-политическим движениям, но и к общественному строю в целом. Все это обуславливает сложный, противоречивый и постоянно изменяющийся характер политического сознания. Политическое сознание – явление системного характера, выполняющее ряд специфических функций. К ним относятся политическое целеполагание и политическое прогнозирование. Они теснейшим образом взаимосвязаны и проявляются через теоретическое обоснование политической деятельности.

Наиболее значимыми для сотрудников органов внутренних дел функциями политического сознания являются нормативная и нормотворческая функции, первая из которых активно воздействует на политическую деятельность человека и формирует определенные политико-правовые требования к ней; а вторая – формирует некоторую систему политических ценностей (таких, как толерантность, демократичность, законность и др.)

В качестве общей методологической основы анализа динамики политического сознания в параграфе представлена теория процесса А. Уайтхеда, что позволило установить в качестве важнейшего условия развития политическо-го сознания систему политических ценностей. А.И. Демидов довольно точно определил содержательную сторону этой системы, в которую включил ценности-цели и ценности-средства. К политическим ценностям-целям он отнес безопасность, порядок, справедливость, легитимность, законность и свобода. Ценностями-средствами являются власть, дееспособная законность, мир. Со-вокупность указанных ценностей-целей и ценностей-средств образуют интегральные политические ценности, которые,

как считают ряд исследователей (Т.Е. Ворожейкин, Ю.А. Красин, Ю.А. Левада, Е.А. Лукьянова), оказывают наиболее существенное влияние на характер и направленность развития политического сознания органов внутренних дел. Такими ценностями выступают государственная власть, национальная идея, равенство социальных возможностей, единение российских народов, патриотизм. Доминирование указанных ценностей способно не только позитивно сказаться на процессе формирования и развития специализированного профессионального политического сознания сотрудников органов внутренних дел, но и создать условия для качественного скачка в становлении правового государства.

Во втором параграфе «Сотрудники органов внутренних дел как субъект формирования и развития правового государства» показано, что формирование правового государства – это политический процесс, в котором значительное место занимают социальные общности, роль которых зависит от социально-политического положения в политической системе общества. Социально-профессиональная общность сотрудников органов внутренних дел не рассматривалась до настоящего времени в качестве самостоятельного субъекта общественных отношений, следовательно, не ставился вопрос о её социально-политическом потенциале. Поэтому в параграфе подчеркивается, что более полное понимание социально-политического статуса общности сотрудников органов внутренних дел будет способствовать не только решению практических задач повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, но и разрешению проблем теоретического характера.

Движение к более совершенным формам реализации идеалов правового государства в настоящее время инициирует институционализацию правоохранительных органов в новом качестве с более емким статусом, обязывающим осуществлять не только уголовно-правовое и административно-правовое регулирование, но и социально-правовое обслуживание. Концепция перехода органов внутренних дел к социально-правовому обслуживанию предполагает переориентацию задач правоохранительных органов на выполнение функций социальной профилактики, а также реализацию социального заказа – построение в России цивилизованного правового государства.

Рассматривая возможность участия правоохранительных органов в процессе формирования в России основ правовой государственности на момент перехода к реализации концепции социальной профилактики, В.М. Сальников отмечает, что в условиях радикальной трансформации общества следует,

во-первых, усилить нацеленности служебной деятельности сотрудников милиции на правовые ориентиры. Во-вторых, использовать в профессиональной деятельности наряду с юридическими нормативами позитивного характера надпозитивные нормы – нормы правовой культуры, морали. Однако это направление реформирования системы МВД России находится в настоящее время, по мнению Ю.П. Пузанова, на начальном этапе своего развития и основные причины такого положения – это проблемы кадрового обеспечения. Значительная часть кадров МВД России, будучи квалифицированной по критериям прежней системы государственного управления, оказывается недостаточно подготовленной для деятельности в условиях функционирования институтов собственности, гражданства, прав и свобод человека и т.д. Кроме этого отсутствие реального конкурса приводит к тому, что значительное число лиц, принимаемых на службу, не отвечает предъявляемым требованиям и оказываются склонными к нарушениям законности, дисциплины, уставного порядка в взяточничества, поборов, вымогательства, фальсификации фактов и т.д.. В настоящее время неустойчивость приоритетов системы отбора, образования, воспитания, а также служебной подготовки сотрудников органов внутренних дел оказывает негативное влияние на способность выполнять служебные задачи, связанные с формированием институтов правового государства. Как следствие – в общественном сознании сформировался устойчивый отрицательный образ стража порядка, усиливается отчуждение общества от правоохранительных органов, которое создает дополнительные трудности в процессе реализации концепции социально-правового обслуживания населения органами внутренних дел.

Несовершенство законодательной базы, отсутствие последовательной уголовно-правовой политики, неудовлетворительный уровень материально-технического обеспечения органов внутренних дел, трудностями в решении многих социально-бытовых проблем, более высокой заработной платой в других правоохранительных органах (суде, налоговой полиции, таможне), ростом агрессивных проявлений в отношении сотрудников МВД указывают на необходимость модернизации всей системы государственной службы в контексте избранного россиянами пути формирования правового государства.

В заключении отмечается, что реальным субъектом формирования институтов правового государства в настоящее время может выступить не вся социально-профессиональная общность сотрудников органов внутренних дел, а только её наиболее подготовленная часть – офицерский корпус.

Относительно высокое статусное положение офицерского корпуса органов внутренних дел как субъекта формирования институтов правового государства обусловлено существенным социально-политическим опытом, общим культурный уровень, гражданской и юридической подготовкой.

Во второй главе «**Политическое сознание сотрудников органов внутренних дел в процессе формирования институтов правового государства**» анализируется специфика формирования политического сознания в процессе осуществления современной государственной правоохранительной деятельности по формированию правового государства.

В первом параграфе «**Политическое сознание в условиях осуществления современной государственной правоохранительной деятельности**» показано, что политическое сознание социально-профессиональной общности обусловлено рядом значимых факторов, одним из которых является её место в системе общественного разделения труда.

Государственная служба, возложенная на сотрудников различных правоохранительных органов, предопределяет условия формирования и развития политического сознания госслужащих. Общемировая управленческая практика показывает, что в условиях политического плюрализма независимость и беспристрастность государственных служащих, особенно работников правоохранительных органов, является важным фактором обеспечения стабильности правопорядка. Эти значимые качества государственных служащих достигаются ограничением их политических прав и свобод, чем должна обеспечиваться их лояльность, беспристрастность и сдержанность. Важнейшей предпосылкой нормального функционирования демократической политической системы и построения правового государства является осуществление государственными служащими своих функций на основе принципа политического нейтралитета, и, следовательно, отсутствие в рамках служебной деятельности указаний от каких бы то ни было политических партий

Частичное и во многом условное ограничение политических прав и свобод государственных служащих во многих цивилизованных странах объясняется достаточно высоким уровнем политико-правовой культуры, развитостью демократических институтов, объективно способных противостоять возможным злоупотреблениям властей, должностных лиц в области прав и свобод личности.

В то же время в России недостаточная юридическая проработанность вопросов ограничения политических прав и свобод государственных служащих приводит к тому, что в процессе осуществления служебной дея-

тельности государственному служащему, независимо от профиля его деятельности, необходимо уметь самостоятельно ориентироваться в разнице категорий «политическая партия», «политическое движение», «общественное объединение», развернуто трактовать понятия «решение партии», «пропаганда», «идеология партии» и др., разбираться в сложных ситуациях взаимодействия политики и права. Обобщенный вид ограничения политических прав и свобод государственных служащих, осуществленное в отечественном законодательстве, означает, что сотрудники ОВД вынуждены реализовать принцип политической нейтральности в своей профессиональной деятельности не на основе четких указаний закона, то есть его «буквы», а на основе «духа» закона. Его постижение, в свою очередь, невозможно безотносительно развитого политического и правового сознания. В этом состоит один из наиболее существенных аспектов специфики формирования политического сознания в условиях государственной службы, к которой относится служба в органах внутренних дел Российской Федерации.

В качестве важного условия, определяющего специфику формирования политического сознания в условиях осуществления государственной правоохранительной деятельности, выступает то особое общественное значение, которое всегда придавалось работе органов внутренних дел в России и выходило за рамки уголовно-правовой и административно-правовой сферы. Так, в общественном сознании закрепился стереотип неразрывного единства внутренней политики и деятельности правоохранительных органов. При этом такое единство характеризуется двумя аспектами: репрессивным и регулятивным – обеспечение общественной (а не государственной) безопасности.

Однако в настоящее время в условиях неустойчивого функционирования политической системы, с одной стороны, и непоследовательных реформ правоохранительных органов, с другой стороны, утрачено единство внутренней политики и деятельности правоохранительных органов, что имело негативные социальные последствия: снизилась не только ценность данного направления внутренней политики государства, но и уровень доверия населения к правоохранительным органам. В условиях становления правового государства формируется потребность в восстановлении политической значимости правоохранительной деятельности как деятельности по обеспечению общественной безопасности, которая занимает важнейшее место в системе политических приоритетов. Из этого следует, что специфика формирования политического сознания в настоящее время

состоит в том, что органы внутренних дел должны сами осмыслить глубину связи внутренней политики и правоохранительной деятельности и затем донести сущность этой связи до граждан, сделать её основой роста социально-политического авторитета органов внутренних дел и, наконец, инструментом развития правового государства.

Среди факторов, влияющих негативно на политическое сознание сотрудников органов внутренних дел, существенное значение имеют, во-первых, острые противоречия между реалиями рыночных отношений и институтами правового государства, с одной стороны, и традиционной ролью российской бюрократии как мощного социального образования, функционирующего в качестве и государственной и общественной структуры, с другой стороны; во-вторых, кризис государственной службы, который проявляется, в частности, в утрате политических и идеологических установок в сознании госслужащих и доминировании сугубо прагматических ориентиров.

Проблема формирования профессионального политического сознания сотрудников органов внутренних дел обостряется в силу недостаточной юридической разработанности ряда правовых явлений, в частности политической преступности, терроризму. В этой ситуации обостряется проблема незаконных приказов и их выполнения в современных условиях. Формирование нового социального порядка в России, предусматривающего развитие институтов правового государства, привело к необходимости применения в сфере управления, осуществляемого органами внутренних дел, распространенной в передовых странах доктрины «умных штрафов», которая является неотъемлемой основой модели правового государства, развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел как основы отделения правомерных распоряжений командиров и начальников от неправомерных, а также основой адекватной оценки собственных юридически значимых действий. В этих условиях возникает необходимость введения в политическое сознание сотрудников ОВД не только общекультурной составляющей, но и сугубо профессиональной, позволяющей качественно выполнять разнообразные оперативно-служебные задачи по обеспечению режима законности и правопорядка в России.

Во втором параграфе «Соотношение «общего» и «особенного» в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел» раскрыта специфика общего и особенного в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел, показаны факторы, определяющие характер и уровень политического сознания сотрудников органов внутренних дел,

существенность их политического потенциала как социально-профессиональной общности.

Политическое сознание органов внутренних дел определяется их положением в обществе, с одной стороны, как социально-профессиональная общность, с другой – как части более масштабной общности – россиян. С точки зрения системного подхода именно в отношении с последней общностью социально-профессиональная группа сотрудников органов внутренних дел демонстрирует гораздо большую степень подчинения, чем в отношениях с общностями, сформированными на конфессиональной или национальной основе. Такой подход дает возможность наряду с особенным в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел выделять то общее, которое характерно для них, как для россиян.

Методологически важным представляется тот факт, что общее в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел развивается в условиях так называемого «массового общества» (Х. Ортега-и-Гасет, К. Мангейм). Современные отечественные исследователи, обоснованно признавая тот факт, что российское общество обладает важнейшими чертами, характеризующими его как массовое, показывают, что способы политического участия задаются в нем неконсолидированным, релятивным, постоянно испытывающим дефицит интегративности субъектом. Этот слабо структурированный, постоянно мутирующий субъект заместил групповые приоритеты граждан разнообразными феноменами массовой культуры. Указанные особенности субъекта как носителя политических отношений в современном российском обществе обусловлены кризисом идеологии, который проявляется в отсутствии четких различий в идеологии действующих в России политических партий, а также отсутствием современной российской общенациональной политической идеологии.

Основные направления развития массового политического сознания обусловлены особенностями российской политической культуры, которая отличается крайней гетерогенностью, существованием субкультур с совершенно различными, если не диаметрально противоположными ценностными ориентациями, отношения между которыми складываются конфронтационно. На протяжении трех последних столетий наблюдается конфликт субкультур – западнической и почвеннической, радикальной и патриархально-консервативной, анархической и этатистской. Ретроспективный анализ особенностей развития политической культуры России убедительно показывает, что императивы массового политического

сознания современного российского общества формировались задолго до формирования указанных противоречий.

К наиболее древним, но при этом устойчивым стереотипам массового политического сознания большинство исследователей (например, А.П. Страхов, Д.В. Гудименко и др.) относит подданничество, идеализацию верховного правителя, идеологию единства, восприятие политики как особой сферы деятельности. Наиболее яркая особенность массового политического сознания россиян, проявлявшаяся со всей очевидностью вплоть до последнего времени (реализованная, в частности, в событиях в Москве в октябре 1993г.) – сочетание смирения личности и её полного подчинения государству с допущением возможности наиболее архаичных форм произвола по отношению к нему. Противоречие покорности и бунтарства определяется в настоящее время как двойственность российского политического сознания, которое характеризуется конфликтностью и агрессивностью реакции, с одной стороны, и конформизмом – с другой. Это означает, что данные стереотипы, с точки зрения ценностей современной демократии, оказывают на современное политическое сознание россиян негативное влияние. Причем, как справедливо утверждает Э Баталов, некоторые стереотипы политического сознания, присущие советскому человеку, начинают проявляться в массовом масштабе только теперь, когда открывается пространство для свободного самовыражения личности, а политическая борьба приобретает публичный характер.

Установлено, что в массовом политическом сознании центральное место занимает социально-психологический дискомфорт, который проявляется в страхе перед ростом преступности, страхе падения личного уровня жизни, в страхе перед мафией, в страхе за свою безопасность. Особый вид социально-психологического дискомфорта испытывают при этом сотрудники органов внутренних дел. Их профессиональная деятельность предполагает не только риск для жизни и здоровья, постоянство воздействия других стрессогенных факторов, но и более глубокое, чем у большинства населения, осознание крайне слабой эффективности аппарата социального управления в силу личного участия в его деятельности. Социально-психологический дискомфорт сотрудников органов внутренних дел также во многом определяется общественным мнением о деятельности представителей государственного аппарата и их роли в общественной жизни. Так, например, в сознании россиян представители власти не менее опасны, чем преступники, что им свойственны корпоративные интересы, противоречащие интересам народа и т.д. Безусловно, данное мнение в полной мере

распространяется и на сотрудников органов внутренних дел. Осознание такого отношения населения не может не способствовать усилению внутриличностных противоречий, дезориентирующих личность в системе социальных отношений. Именно поэтому Г.Г. Дилигенский характеризует происходящее в политическом сознании современника как адаптационный индивидуализм, который связан с невозможностью защищать, изменять, улучшать свое положение посредством социального действия и ориентацией на поиск оптимальной ниши в системе статусов, поддерживаемой бюрократическим государством, или же разрывов, «пор» в этой системе. В результате возникает проблема симбиоза противоположных политических идей, взглядов, мнений в политическом сознании россиян. В частности, по данным Л.А. Беляевой, часть тех, кто высказывается за социально-политические реформы, одновременно поддерживает плановое ведение хозяйства, а те, кто против таких реформ, выступает за рыночную экономику. Таким образом, общее в политическом сознании сотрудников органов внутренних дел в условиях массового общества состоит в его крайней противоречивости, зависимости от целого ряда негативных факторов, обусловивших процесс его маргинализации, а также в значительной утрате смысла анализа социально-политической ситуации.

Анализ особенного в массовом политическом сознании сотрудников органов внутренних дел был связан с рядом существенных трудностей. Во-первых, исследования подобного рода до сих пор не проводились, что обусловило поисковый характер методологической и методической базы исследования. Во-вторых, исследование столкнулось с определенной настороженностью его участников, которая была связана с необоснованным предположением о связи исследовательских задач с реализацией кадровой политики. В-третьих, существенную проблему представляло отсутствие полноценной контрольной группы, так как близкую социально-профессиональную группу представляют сотрудники других силовых структур, которые не могли быть задействованы в исследовании по объективным причинам. Поэтому пришлось прибегнуть к выделению внутри сотрудников органов внутренних дел двух условных групп – руководителей, имеющих высшее образование, и исполнителей, имеющих среднее образование.

Анализ особенностей политического сознания сотрудников органов внутренних дел показал слабую ориентацию сотрудников в вопросах политической аксиологии, недостаточную ориентацию в особенностях текущего политического момента, невысокий уровень селективности политической информации, сужение поля политического сознания до секторов

непосредственных интересов личности, а также значимое стремление скрывать свои политические предпочтения. В политическом сознании сотрудников органов внутренних дел наблюдается прямая зависимость значимости политического события от его актуальности, что свидетельствует о наличии экстенсивной тенденции в его развитии. Степень корпоративной социально-политической консолидации сотрудников оценена как низкая. Установлено, что политическое сознание сотрудников органов внутренних дел характеризуется противоречивостью, монистическим, при этом упрощенным взглядом на политическую жизнь общества; ситуативностью, готовностью изменить свои политические убеждения в зависимости от социально-политической конъюнктуры. Так, в исследовании выявлен, например, значительный разрыв в представлениях сотрудников ОВД о континууме политических прав и гражданских обязанностей гражданина. Установлено, что существенное число респондентов не ориентируется в системе координат политического процесса. Это обусловлено рядом причин. Среди них можно назвать то, что в качестве важнейшего источника политической информации для сотрудников органов внутренних дел выступает телевидение, которое объективно является посредником в транслировании образцов массовой политической культуры. При этом именно телевидение предлагает наиболее упрощенную модель анализа социально-политической ситуации, в которой приоритет отдается готовым матрицам социально-политических оценок. Пресса объективно разнообразнее, с различных политических позиций отражает политическую действительность, что расширяет возможность самостоятельного анализа событий и тенденций, но среди важнейших источников она представлена в гораздо меньшей степени. Получение политической информации через систему служебной подготовки также оценивается сотрудниками органов внутренних дел минимально.

Вместе с тем, позитивным фактом, выявленным в ходе исследования, является существенная разница по большинству обозначенных позиций между контингентами исполнителей и руководителей. В частности, руководители более адекватно, чем исполнители, осознают противоречивость политической реальности. Это подтверждает вывод о существенном, но не развиваемом до настоящего времени политическом потенциале офицерского корпуса, который может и должен быть использован в процессе формирования и развития институтов правового государства.

В третьем параграфе «Пути оптимизации развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел» констатируется, что формирование и развитие политического сознания сотрудников органов внутрен-

них дел происходят в условиях реформирования политической системы российского общества.

Задачи формирования правового государства требуют наиболее полного использования возможностей сотрудников ОВД. В процессе перехода от концепции карательной деятельности к перспективной концепции социального обслуживания населения органами внутренних дел, их сотрудники должны концентрировать свои усилия на помощи гражданам в реализации их прав и свобод. Эффективное выполнение такой задачи не представляется возможным в случае, если уровень их политического сознания не соответствует конституционным требованиям регулирования отношений в российском обществе.

Качественный рост политического сознания сотрудников органов внутренних дел требует сравнительно небольших материальных и организационных затрат, так как имеет непосредственное управленческое значение в деле совершенствования функционирования государственного аппарата. Это дало возможность рассматривать вопросы развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел в контексте важнейших принципов и законов социального управления и сделать вывод о том, что их политическое сознание неразрывно вплетено в социально-управленческий процесс и отказ от необходимости его совершенствования негативно повлияет на эффективность государственного управления в целом. В частности, управление, осуществляемое системой органов внутренних дел, может быть состоятельно только в том случае, если происходит процесс адекватной обработки информации. Обработка управленчески значимой информации об обществе не может носить одномерный характер. В ней, наряду с другими компонентами, необходимо учитывать политический компонент, оценка которого невозможна без соответствующего уровня политического сознания сотрудников, анализирующих и использующих информацию в управленческих целях.

Особо подчеркнуто, что оценка значительных управленческих перспектив формирования и развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел сама по себе не в состоянии решить задачи важных преобразований, которые в ближайшем будущем ждут систему органов внутренних дел России. Системная реорганизация деятельности МВД Российской Федерации требует конкретных предложений в области целенаправленного развития политического сознания его сотрудников. Большинство граждан участвуют в формировании правового государства добровольно, сотрудники органов внутренних дел в данном процессе выполняют свой

служебный долг, содержанием которого является поддержание функционирования институтов современной демократии.

В настоящее время одной из важнейших внутриполитических проблем России является кризис государственной службы, характеристики которого всецело распространяются на государственную службу в органах внутренних дел. Одна из важнейших причин этого кризиса в том, что требования, предъявляемые к государственным служащим, перестали соответствовать новым требованиям этапа демократических преобразований, для которого характерны стабилизационные черты. Рост негативных тенденций развития государственной службы становится одной из угроз безопасности России. Ее преодоление связано не только с улучшением материально-обеспечения и защитой прав чиновников, повышением контроля за их деятельностью, но и с отсутствием адекватной концепции государственной службы. Именно в ней следует закрепить положение, согласно которому сотрудники ОВД должны выступать в качестве субъектов формирования демократических институтов правового государства. Однако до настоящего времени в России такие задачи перед правоохранительными органами ставились редко, в основном определяя наиболее общие цели правоохранительных учреждений. Но переход системы органов внутренних дел на задачи социального обслуживания кардинально меняет ситуацию. Сотрудники органов внутренних дел, в соответствии с концепцией социального обслуживания, должны концентрировать свои усилия более на помощи гражданам в реализации их прав, чем на иных задачах. Сотрудники органов внутренних дел, выступая от имени государства в конфликтной социальной ситуации, не только могут, но и должны развивать институты демократии, это должно стать их служебной обязанностью, долгом и одной из первостепенных задач. Но выполнение таких задач сотрудниками органов внутренних дел не представляется возможным в случае, если уровень их политического сознания не соответствует новым задачам социального регулирования. В современных условиях задача защиты и совершенствования демократии перед личным составом не ставится, требования к политическому и правовому сознанию сотрудника являются минимальными. Отсюда и низкий общий уровень гражданского сознания сотрудников милиции. Обостряется потребность в повышении его уровня, реализация которой должна строиться в соответствии с важнейшими законами управления. 1. Согласно закону необходимого разнообразия деятельность органов внутренних дел должна строиться на широком использовании вновь открывающихся ресурсов управления, к которым относится политическое

сознание их сотрудников. 2. Закон специализации управления требует дифференциации уровня политического сознания сотрудников ОВД, оно должен быть существенно выше, когда выполнение служебных обязанностей связано с непосредственным и длительным взаимодействием с гражданами, в этом случае политическое сознание сотрудника становится реальным, а не потенциальным условием развития институтов правового государства. 3. В соответствии с законом интеграции управления оптимизация социально-политических отношений, осуществляемая посредством роста уровня политического сознания сотрудников ОВД, может стать составной частью управленческого процесса, осуществляемого государственными структурами в условиях становления правового государства. 4. Закон экономики ресурсов направлен на экономию социальных ресурсов процесса совершенствования демократических посредством служебного взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с гражданами и организациями.

В заключении представлена программа совершенствования политического сознания сотрудников органов внутренних дел, в которую включены три раздела: 1) общественно-государственная подготовка сотрудников в территориальных и линейных органах внутренних дел; 2) первоначальная подготовка сотрудников органов внутренних дел; 3) подготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием в системе МВД Российской Федерации.

В Заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются его выводы, а также определяются дальнейшие перспективы научной работы над избранной проблематикой.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Папура Т.А. Необходимость и условия формирования профессионального политического сознания сотрудников органов внутренних дел // Социально-политические исследования на Ставрополье: Доклады и сообщения Первой Международной научно-практической конференции. – М. – Ставрополь: 2004. – С. 81-84.

2. Папура Т.А. Проблемы формирования и развития политического сознания сотрудников органов внутренних дел в контексте эффективности противодействия проявлениям политической преступности // Социально-политические исследования на Ставрополье: Доклады и сообщения Первой Международной научно-практической конференции. – М. – Ставрополь: 2004. – С. 85-87.

3. Папура Т.А. Роль и место личного состава правоохранительных органов в современном социально-политическом процессе // Вопросы гуманитарных наук.– 2004.– №6 (15).– С.289-300.

4. Папура Т.А. К вопросу об определении роли и места национальной цели в политическом сознании // Социально-политические исследования на Ставрополье: Краевая научно-практическая конференция. – Москва-Ставрополь: Изд-во ИСПИ РАН, 2005.– С.105-108.

Изд. лиц.серия ИД № 05975 от 03.10.2001	Подписано в печать 9.02.2006
Формат 60×84 1/16	Усл.печ.л. 1,45
Бумага офсетная	Уч.-изд.л. 1,33
	Тираж 100 экз.
	Заказ 78

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе
Ставропольского государственного университета.
355009, Ставрополь, ул. Пушкина, 1

2006A

4110

- 4110