



средств производства; планирование, учет и оценка экономической эффективности на основе норм и нормативов. Информация об отклонениях от норм расхода материальных, трудовых и финансовых ресурсов формируется как в целом по предприятию, так и по каждому структурному подразделению.

Для повышения качества финансового управления необходимо организовать раздельный управленческий учет переменных, постоянных и смешанных затрат, учет полных затрат дополнить учетом сумм покрытия. Также следует подготовить необходимую информацию, выбрать уровни управления и определить вариант организации управления результатами и затратами.

Инновационность системы контроллинга заключается в том, что он дает возможность владеть ситуацией по управлению предприятием в любой момент времени и принимать решения в оперативном режиме. Это позволяет на ранней стадии идентифицировать возможные риски и своевременно принимать меры по их устранению.

1. *Гаррисон Д.Ч.* Стандарт-кост: Система нормативного учета себестоимости / Пер. с англ. Иванова С.Ф. – М.: Спецконтора «Оргучет», 1993. – 302 с.

2. *Друри К.* Введение в управленческий и производственный учет / Пер. с англ. под ред. Табалиной С.А. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1994. – 560 с.

3. *Карминский А.М., Оленев Н.И., Примак А.Г., Фалько С.Г.* Контроллинг в бизнесе. Методологические и практические основы построения контроллинга в организациях. – М.: Финансы и статистика, 1998. – 256 с.

4. *Ананькина Е.А., Данилочкин С.В., Данилочкина Н.Г.* и др. Контроллинг как инструмент управления предприятием / Под ред. Данилочкиной Н.Г. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 279 с.

5. *Манн Р., Майер Э.* Контроллинг для начинающих / Пер. с нем. Жукова Ю.Г. Под ред. и с предисл. д-ра экон. наук Ивашкевича В.Б. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 304 с. □

# ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИКИ СССР 1960-1980 ГОДОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ЕЕ ЗНАЧИМОСТЬ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Владимир КАСАТКИН,  
доктор исторических наук,  
профессор кафедры теории  
и истории государства и права  
Белгородского государственного  
университета;*

*Максим ВАРФОЛОМЕЕВ,  
аспирант кафедры теории  
и истории государства и права  
Белгородского государственного  
университета*

*Ведущая роль в обеспечении общественной безопасности принадлежала государственным органам власти, где основная «ставка» делалась на кадры и контроль за соблюдением выполнения законов во всех их проявлениях, что способствовало эффективному проведению в жизнь политики законности и правопорядка, охраны советского, социалистического общества и государства в целом.*

Органы внутренних дел Советского государства вместе с другими звеньями государственного аппарата, общественными организациями, трудовыми коллективами в 1960-1980 годах представляли единую, целостную систему охраны и укрепления социалистического правопорядка и законности. В этот период большое значение приобрела стратегическая и тактически правильная расстановка сил государственных органов и общественных формирований на фронте борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, сохранения социалистической собственности, воспитания личности.

Цель и задача данного исследования состоит в том, чтобы как можно полнее раскрыть тенденции и направленность государственной политики СССР в указанный период в сфере охраны общественного порядка, показать ее значимость и преимущества для современного Российского государства, так как именно в данное время наиболее широко по-

высилось качество работы как общественных формирований, переживавших свой взлет, так и органов внутренних дел, органов государственной власти в целом и Коммунистической партии Советского Союза, которая в конечном итоге и определяла ту самую направленность «поведения» органов государственной власти в сфере обеспечения охраны общественного порядка и укрепления законности в государстве.

«Укрепление законности, – отмечал генеральный секретарь ЦК КПСС Л. Брежнев в отчетном докладе ЦК КПСС к XXIV съезду партии, – это задача не только государственного аппарата. Партийные организации, профсоюзы, комсомол обязаны делать все, чтобы обеспечить строжайшее соблюдение законов, улучшить правовое воспитание трудящихся. Уважение к праву, к закону должно стать личным убеждением каждого человека» [1].

В Советском Союзе под обеспечением общественной безопасности понималось: проведение го-



сударственной политики, направленной на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов безопасности, осуществление мер и средств нормативно-правового, организационного, правоохранительного и иного характера, адекватного угрозам жизненно важных интересов личности, общества и государства. Содержание концепции политики обеспечения общественной безопасности составляла деятельность по реализации соответствующих функций, осуществляемая в установленных формах и определенными законодательством средствами и методами. В функциях политики обеспечения общественной безопасности проявляются сущность, содержание, цели и задачи обеспечения этой безопасности. Каждая функция имела свою сферу действия и осуществлялась своими методами.

В связи с этим функции обеспечения общественной безопасности по содержанию выполняемых задач в рассматриваемую эпоху подразделялись на *общие (штабные)*, присущие всей системе безопасности в целом и отдельным ее субъектам; *специальные* – воздействующие на отдельные сферы обеспечения общественной безопасности; *обеспечивающие (вспомогательные)* функции – обслуживающие процессы реализации общих специальных функций.

*Общие (штабные) функции обеспечения общественной безопасности.* К данной группе функций относились: исследование проблем повышения эффективности управления и обеспечения общественной безопасности на разных уровнях (всесоюзном, региональном и местном) в обычных условиях и в чрезвычайных ситуациях; оценка состояния общественной безопасности, прогнозирование тенденций его развития; подготовка комплексных целевых программ обеспечения общественной безопасности; выявление, оценка, устранение, нейтрализация источников угроз объектам общественной безопасности, а также контроль за их состоянием, предупреждение угроз общественной безопасности [2].

*Специальные функции обеспечения общественной безопасности.* К ним относились: обеспечение эффективного функционирования системы субъектов обеспечения безопасности; организация и проведение упреждающих действий по защите личной и имущественной неприкосновенности, прав, свобод и законных интересов граждан СССР; обеспечение условий для нормального функционирования органов государственной власти, деятельности общественных объединений, формирований, предприятий, учреждений и организаций; принятие мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов объектов безопасности; привлечение к ответственности лиц, совершивших противоправные посягательства на объекты общественной безопасности; подготовка и поддержание на должном уровне готовности сил и средств субъектов обеспечения общественной безопасности.

*Обеспечивающие (вспомогательные) функции.* В состав рассматриваемого вида функций входили: правовое, кадровое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности субъектов безопасности. Поскольку обеспечивающие функции были призваны обслуживать реализацию общих и специальных функций, то от них во многом, а нередко и полностью зависела эффективность деятельности по обеспечению общественной безопасности.

Сложный, многосторонний характер сферы общественной безопасности обуславливал различные способы ее обеспечения. В зависимости от отраслей права, регулирующих отношения в сфере общественной безопасности, и специфики мер, посредством которых обеспечивалась безопасность, выделялись следующие способы обеспечения общественной безопасности: административно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой, оперативно-розыскной.

Обеспечение общественной безопасности *административно-правовыми способами* осуществлялось посредством регулирования норм административного права обще-

ственных отношений в сфере безопасности; реализации мер организационного характера; реализации административно-правовых норм; применения административно-правовых средств предупреждения и предотвращения угрозы общественной безопасности; пресечения правонарушений, посягающих на безопасность; привлечения виновных лиц к административной ответственности и др. [3].

Обеспечение общественной безопасности в СССР *уголовно-правовыми способами* осуществлялось с использованием предусмотренных уголовным и уголовно-процессуальным законодательством мер принуждения; привлечения виновных к уголовной ответственности за преступления, посягающие на общественную безопасность; применения наказания к виновным лицам в порядке, установленном законодательством СССР.

Обеспечение общественной безопасности *гражданско-правовыми способами* заключалось в применении гражданско-правовых средств, направленных на охрану прав и свобод; возмещении ущерба, причиненного противоправными действиями в сфере обеспечения общественной безопасности.

С помощью *оперативно-розыскных средств* выявлялись и раскрывались преступления, посягающие на общественную безопасность, а также устанавливались лица, подготавливающие, совершающие или совершившие преступления в сфере безопасности; осуществлялся розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыск без вести пропавших, добывалась информация о событиях или действиях, создающих угрозу общественной безопасности.

Соблюдая принципы Конституции СССР, советское правительство внедряло в жизнь политику законности и обеспечения правопорядка, особенно в деятельности органов внутренних дел, так как на них была возложена обязанность защищать жизнь,





здоровье, права и свободы граждан, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств [4].

Большое значение для уяснения сущности законности в политике Советского государства в исследуемый период приобретала деятельность органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности, особенно в отношении принципов и требований законности. Принципы законности – это основные идеи, положения, выражающие содержание законности, а требования – то, чего требует законность, то есть правовые предписания, соблюдение и исполнение которых в процессе деятельности по обеспечению общественной безопасности делало поведение (действие) сотрудника законным. К принципам законности относятся: верховенство закона, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, реальность законности. Верховенство закона заключается в главенстве закона в системе нормативных правовых актов [5].

Выражением определенного вида опасности, характеризующим возможность нанесения объектам общественной безопасности ущерба, являлась угроза. Общественной безопасности могут угрожать действия (бездействие), факты, события, последствия которых способны повлечь: снижение уровня безопасности человека и гражданина; ущемление прав, свобод и законных интересов личности; гибель, причинение вреда здоровью людей; нанесение ущерба личности, обществу и государству.

Содержание политики СССР в сфере обеспечения общественной безопасности зависело от целей самой системы безопасности в государстве. Субъекты безопасности предварительно выдвигали определенные цели, обусловленные потребностями общества в данный период, а затем стремились к их достижению, прослеживая соответствие своих действий этим целям.

Цели предопределяли задачи по обеспечению безопасности, кото-

рые, по сути, являлись конкретизацией целей.

В свою очередь, задачи в сфере охраны общественного порядка в СССР служили предпосылкой функций, то есть основных направлений деятельности субъектов безопасности и образования адекватных структур, определения наиболее эффективных в данных условиях методов и способов достижения целей и задач в деле обеспечения общественной безопасности.

Цели определялись субъектами безопасности исходя из объективной действительности, потребностей общества. Цели должны были соотноситься с имеющимися возможностями их достижения. Субъект безопасности обязан был принимать во внимание то, что возможности в выборе средств достижения целей ограничены имеющимися людскими, материальными, финансовыми и иными ресурсами.

По своей значимости цели безопасности подразделялись на цели общие, высшего и низшего уровня, глобальные, генеральные, стратегические и оперативные, конечные и промежуточные. Цели и задачи обеспечения общественной безопасности формулировались в концепциях, доктринах развития отдельных видов безопасности в СССР и принятых для их реализации комплексно-целевых программах, а также в Конституции СССР, законах и иных нормативных актах.

Многообразные задачи и направления деятельности в сфере безопасности обуславливали наличие различных форм осуществления этой деятельности. Формы закреплялись в законодательстве, которое определяло правовой статус того или иного субъекта безопасности, его компетенцию в сфере общественной безопасности. Выбор соответствующих форм производился субъектом с учетом конкретной жизненной ситуации, складывающейся в сфере безопасности, требований эффективности и целесообразности. В одних случаях действия субъектов влекли за собой юридические последствия, в других – нет. Для

правовых форм характерно то, что в них проявляется государственно-властный характер деятельности по обеспечению безопасности. Посредством правовых форм практически организовывалось и реализовывалось выполнение задач и функций государственных субъектов безопасности, а также в установленных законодательством случаях – негосударственных общественных объединений.

Правовые формы обеспечения общественной безопасности могли быть классифицированы по содержанию, целенаправленности, способу выражения. По содержанию правовая форма деятельности обеспечения общественной безопасности, в свою очередь, подразделялась на правотворческую и правореализационную [6].

Правотворческая деятельность заключалась в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении и отмене, то есть в издании нормативных актов, регулирующих отношения в сфере общественной безопасности. Правотворческая деятельность осуществлялась уполномоченными на то органами государственной власти – субъектами безопасности. К их числу относились органы законодательной и исполнительной власти. Результатом правотворчества могли быть законы, указы, постановления, решения, положения, уставы, приказы и другие нормативные акты, регулирующие отношения в сфере общественной безопасности.

Законы устанавливали правовые основы обеспечения безопасности. Поскольку нормы закона не в состоянии полностью были охватывать своим регулированием все общественные отношения ввиду их многообразия и динамичности, то целям детального и наиболее полного правового регулирования общественных отношений в сфере безопасности призваны были служить правотворческая деятельность органов исполнительной власти. Ее соотношение с законодательной деятельностью характеризовалось подчиненностью, ибо правотворческая



деятельность органов исполнительной власти осуществлялась на основании и во исполнение законов и других актов органов представительной власти.

Известно, что единственно приемлемой формой выражения правотворческой деятельности являлась словесная письменная форма. Результатом правотворчества государственных субъектов безопасности являлся нормативно-правовой акт, который представлял собой официальный акт-документ. Только в своем документально-содержательном ракурсе нормативный акт, опубликованный в установленном порядке, мог рассматриваться в качестве источника правовых норм, регулирующих отношения в сфере общественной безопасности.

В практической деятельности субъекты безопасности широко использовали и устную форму выражения (устные указания, распоряжения и т.п.). Обычно эта форма использовалась при решении текущих вопросов и дел, требующих оперативного реагирования на ту или иную ситуацию. Правореализация осуществлялась всеми субъектами общественной безопасности. Органы государственной власти и их должностные лица использовали все виды реализации права: применение, исполнение, использование, соблюдение. В пределах своих полномочий, установленных государством, эти же виды правореализации могли использовать общественные объединения и иные негосударственные формирования. Неправовыми формами деятельности по обеспечению общественной безопасности являлись формы, в которых выражались организационные действия, направленные на обеспечение общественной безопасности. Неправовые формы, так же как и правовые, были связаны с компетенцией субъектов безопасности, с их правовым статусом. Поскольку неправовые формы не влекут непосредственно юридических последствий, то эти формы использовались всеми субъектами безопасности.

Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы и предложения. Субъектами обеспечения общественной безопасности в СССР являлись органы государственной власти (государство), негосударственные объединения, формирования и граждане. Ведущая роль в обеспечении общественной безопасности в СССР принадлежала государству, которое осуществляло функции ее обеспечения через органы законодательной, исполнительной и судебной власти, на всесоюзном уровне, а также на региональном и местном уровнях. Основная «ставка» государственных органов делалась на кадры и контроль за соблюдением выполнения законов во всех их проявлениях, что способствовало эффективному проведению в жизнь политики законности и правопорядка, охраны советского, социалистического общества и государства в целом.

С учетом современных реалий, обеспечение общественной безопасности в РФ направлено, прежде всего, на достижение глобальной (основной) цели на предупреждение, нейтрализацию, предотвращение угрозы безопасности личности, обществу и государству, ликвидацию вредных последствий и восстановление нормальных условий для жизнедеятельности людей.

Преодоление негативных тенденций развития криминогенной обстановки в стране, на наш взгляд, заключается, в первую очередь, в обеспечении защиты личных и имущественных прав человека и гражданина, ликвидации организованных преступных групп, преступных сообществ и бандформирований. Для достижения более глобальных целей необходимо решать следующие задачи:

– определить основные направления государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности;

– создать качественное законодательство, регулирующее отношения в сфере общественной безопасности, соответствующее современным реалиям и способствующее повышению уровня безопасности;

– завершить образование эффективной системы обеспечения общественной безопасности;

– произвести оптимальное распределение функций и полномочий между субъектами системы общественной безопасности;

– образовать единое информационное пространство и единую информационно-технологическую систему безопасности;

– организовать эффективное управление субъектами безопасности, силами и средствами, находящимися в их распоряжении, обеспечить их взаимодействие;

– обеспечить субъектов безопасности финансовыми и материально-техническими средствами, необходимыми для выполнения возложенных на них функций;

– создать эффективную систему контроля и надзора за деятельностью субъектов безопасности.

Таковы, по мнению авторов, реалии развития политики в сфере охраны общественного порядка на современном этапе, отчасти позаимствованные из опыта советских времен, отчасти исходящие из современных тенденций построения эффективной работы государственных органов в данной сфере жизнедеятельности общества в целом.

1. Материалы съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1989. – С. 22-23.

2. *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. – С. 78.

3. *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юридическая литература, 1969. – С. 56.

4. *Троицкий Н.С.* Административное управление в органах внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – С. 5.

5. *Корнев А.П.* Нормы административного права и их применения. – М.: Известия, 1982. – С. 25-26.

6. *Майсак А.Ф.* Научно-теоретические основы управления в органах общественной безопасности. – Политиздат, 1989. – С. 57. □

