

УДК 351.0

## Теоретические и правовые аспекты общей теории управления

**Быков В.Н.**, д-р воен. наук, проф. **Булавчик В.Г.** bulavchikvg@yandex.ru

д-р юр.наук, проф. **Алиев Я.Л.**

Санкт-Петербургский университет МВД России  
198206, г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

*Современное представление о теории управления предполагает, что любая организация, в том числе и полицейские подразделения, являются системой. В науке административной деятельности и управления последних десятилетий широкое распространение получила теория исследования операций, когда при анализе и решении многих управленческих задач стали широко применяться методы сетевого планирования, а также методы системного анализа. Решающее значение принципов права и административного управления в развитии общества доказывается через особенности исторической эволюции человечества. Прежде всего, это поясняется с позиций теории управления государствами и особенностями использования их стратегического, интеллектуального, военного и хозяйственного потенциала. В статье рассматриваются наиболее общие теоретико-правовые аспекты эффективного управления органами внутренних дел, как сложной социальной системой. Представлен авторский взгляд на актуальные проблемы деятельности органов внутренних дел, связанные с повышением эффективности принятия управленческих решений для осуществления правоохранительной деятельности.*

**Ключевые слова:** государство, управление, органы внутренних дел, правоохранительные задачи.

## Theoretical and practical aspects of the general theory of control

**V.N. Bykov, V.G. Bulavchik** bulavchikvg@yandex.ru,

**J.L. Aliev**

Saint-Petersburg University of MIA of Russia  
198206, St. Petersburg, ul Pilot Pilutova, D. 1

*Contemporary understanding of management theory suggests that any organization, including police units are system. In science, administration and management of the last decades a widespread theory of operations research, when in the analysis and solution of many administrative tasks have been widely used methods of network planning, and methods of system analysis. Crucial principles of law and administration in the development of society is proved by the characteristics of the historical evolution of humanity. First of all, it will be explained from the standpoint of the theory of governance and specific use of their strategic, intellectual, military and economic potential. The article discusses the most common theoretical and legal aspects of effective management of the internal affairs bodies, as a complex social system. The author's view of the current problems of the internal affairs bodies, to increase efficiency of management decision making for the implementation of law enforcement.*

**Keywords:** government, administration, police, law enforcement tasks

Законы и методы управления известны человечеству еще с древних времен. Древние управленцы прекрасно понимали важность инвентаризации, регистрации фактов, организационной отчетности и контроля. Трактаты о методах и стиле управления

древнего Шумерского государства, могут и сейчас служить настольной книгой современного руководителя. Внедрение новых актов управления в древние времена шло не только путем обмена или заимствования идей, но и с помощью силы. Великие правители древности не только захватывали ценности и рабов, но и заимствовали достижения передовой научной мысли поработенных стран. Они переняли не только письменность и идею колеса, но и принципы создания ирригационных систем, плуг и другие достижения научной мысли, связанные с управлением всей государственной системой [1].

Новые управленческие идеи и приемы их внедрения распространялись не только в результате войн, но и с помощью торговли. Велика роль знаменитого "шелкового пути" через страны Азии. Через него купцы вывезли из Китая идею использования бумажных денег взамен золотых и серебряных монет. Торговыми путями попали в Европу магнитный компас, телега, игральные карты, принципы банковской системы. Японцы переняли у китайцев не только одежду, иероглифическое письмо, виды спорта, но и философию и методы административного управления [2].

Неоценим вклад мыслителей Древней Греции и Рима в теорию права и управления. Великий афинский философ Сократ, живший за 400 лет до нашей эры, остался в памяти человечества как непревзойденный теоретик права. Он доискивался до истины путем раскрытия противоречий в рассуждениях оппонента и умел убеждать его в своей правоте. Другой великий мыслитель Ксенофонт и персидский царь Кир изучали причины, побуждающие людей к труду, т.е. проблемы мотивации. Они ввели в теорию права понятие специализации. Великому Александру Македонскому принадлежит идея создания штаба как органа коллегиального планирования и управления войсками [3].

В Древней Греции успешно развивались теоретические проблемы права и методы административного управления, давшие человечеству высокие образцы культуры и философии. Вместе с тем, в другом небольшом древнегреческом государстве — Спарте культивировались тоталитарные методы управления, основанные на жесткой дисциплине и полном подчинении приказам. Этот суровый военно-полицейский режим с культом аскетизма и равенства, доведенный до абсурда, привел к застою и деградации государства. История цивилизации дает много примеров различных аспектов права и стилей управления. Победное шествие легионов Римской империи было результатом четкой структуры управления армией, где в каждой центурии, когорте и легионе действовала железная дисциплина, были намечены ясные цели и методы решения конкретных задач. Ясная и простая структура римской католической церкви, созданная основателями христианства, обеспечила ее успешное функционирование без особых изменений до наших дней [4].

Решающее значение принципов права и административного управления в развитии общества доказывается через особенности исторической эволюции человечества. Прежде

всего, это поясняется с позиций теории управления государствами и особенностей использования их стратегического, интеллектуального, военного и хозяйственного потенциала. Подтверждением тому история Рима, который в IV в. до н. э. был маленьким, захолустным городком. Он постоянно подвергался набегам галлов. Всего лишь через один век Рим подчинил себе всю Италию и стал самым сильным государством древнего мира. Поучительная история Голландии, основная часть территории которой с трудом отвоевывалась у моря для введения её в сельскохозяйственный оборот. В XVIII в. она была самой богатой и могущественной державой мира. Голландия лидировала во всех сферах торговли, имела развитое производство шерстяных тканей и полотна, судостроение, мощный военный и торговый флот, активно участвовала в международных транспортных операциях [2].

В XIX в. вне конкуренции была Англия. Это страна первой промышленной революции, там добывалось две трети угля, производилась половина металла и холста от всего мирового производства. В Англии применялись самые передовые промышленные и управленческие технологии, а также правовые своды, которые обеспечили повышение доходов на душу населения в два раза больше, чем в Германии. К 1870 г. торговый оборот страны в три раза превышал американский, поскольку в ней талантливо использовался передовой для своей эпохи комплекс методов административно-правового управления [3].

До начала XX в. целостной теории права не существовало. Однако бурное развитие новых технологий, невиданные ранее масштабы производства со всей остротой поставили вопрос о формировании научных методов разработки правовых и административных методов и приемов управления. Требовалась не абстрактная теория, а научные исследования, нацеленные на решение конкретных проблем, на разработку практических рекомендаций. И не случайно, что основы теории права и управления были заложены людьми, знающими досконально технологию и особенности взаимоотношений между рабочими и руководителями [5].

Научные основы теории управления и административной деятельности были заложены в 1911 г., когда американский инженер Фредерик Уинслоу Тейлор опубликовал книгу "Принципы научного управления". Тейлор был яркой и разносторонней личностью. Круг его жизненных интересов, целеустремленность, верность долгу, независимость суждений и непоколебимость жизненных принципов вызывают уважение и искреннюю симпатию. Тейлор изучал право в Европе, заочно окончил технологический институт и получил диплом инженера-механика, прошел путь от рядового механика до главного инженера Бетлехемской сталелитейной компании, стал чемпионом США по теннису, автором более 100 патентов. Но главный труд его жизни — научная организация труда и управления. На его надгробии заслуженно начертано: "Отец научного управления" [3].

Однако теория права и практика научного управления встретили решительное сопротивление со стороны многих ученых. Критика "тейлоризма" не затихала многие десятилетия, особенно среди идеологов социалистической системы управления, увидевших в ней новое средство усиления эксплуатации трудящихся. Предприниматели и ученые многих стран обвиняли Тейлора в низведении рабочего до уровня иррационального существа, поступки которого объясняются в основном инстинктами. Они не учитывали то, что именно Тейлор настаивал на необходимости воспитания у рабочих "добрых чувств по отношению к хозяевам" и ратовал за создание рабочих столовых, детских садов, различных вечерних курсов[6].

Новый значительный скачок в административной деятельности и управления был сделан одним из основателей автомобильной промышленности США Генри Фордом. В 1892 г. в Детройте он создал свой первый автомобиль на базе крестьянской тележки с 2-цилиндровым двигателем. Так была основана автомобильная компания "Форд мотор", ставшая одной из крупнейших в мире. С именем Форда связаны многие поиски и находки в области теории административной деятельности и научного управления. В историю Форд вошел как инициатор создания и внедрения поточно-массового производства, основанного на стандартизации, типизации и конвейеризации производственных процессов с разделением труда на отдельные операции, а так же как теоретик и практик управления [5].

Крупный специалист, теоретик и практик административной деятельности управления Анри Файоль (1841—1925) в своем капитальном труде "Общая и промышленная администрация" (1916) с особым научным подходом описал работу высших уровней административного управления. Файоль заслуженно считается создателем "теории администрации" и системы принципов учета человеческого фактора в производстве и управлении. Взяв за основу идеи Тейлора о стимулировании труда, он применил эти положения к деятельности высшего управленческого звена. Важным выводом была его концепция непрерывности административного процесса. Она характеризуется следующими основными взаимосвязанными функциями: планирование, организация, руководство, координация и контроль. Главным же, согласно этой теории, являются вопросы человеческих отношений в коллективе и между руководителями и подчиненными. Согласно его теории сочетание материального вознаграждения за добросовестный труд вместе с системой моральных стимулов является самым действенным способом повышения заинтересованности в результатах своего труда [2].

В первой половине XX в. специалисты в области теории права и управления были недостаточно знакомы с работами психологов, поскольку психология находилась в зачаточном состоянии. В то время для решения проблем управленческой деятельности психологи еще не пытались применять свои наблюдения и выводы о личности и коллективе. Управленцы ограничивались признанием важности человеческого фактора,

необходимостью справедливой оплаты и других форм экономического и морального стимулирования. Школа человеческих отношений (так назывался этот важный этап развития науки управления в период с 1930 г. по 1950 г.) рассматривала человеческий фактор как основной элемент эффективности управления, а каждое предприятие — как социальную систему [7].

Американский ученый Мери Паркер Фоллет одной из первых выдвинула идею участия рабочих в управлении. По ее мнению именно они реализуют полученные приказы и должны ощущать себя непосредственными участниками внедрения административного решения. Кроме того, они должны развивать в себе чувство не только индивидуальной, но и коллективной ответственности. Она доказывала важность создания атмосферы истинной общности интересов рабочих и управляющих. Ее взгляды, как и других крупных правоведов, социологов и администраторов того времени, формировались под влиянием революционных движений в мире [1].

В науке административной деятельности и управления последних десятилетий широкое распространение получила теория исследования операций, когда при анализе и решении многих управленческих задач стали широко применяться методы сетевого планирования, а также методы системного анализа. Целью системного анализа является определение приоритетов целей и способа получения максимального эффекта путем сравнения альтернативных вариантов их достижения. "Дерево целей" является структурной моделью метода решения поставленной задачи. Его построение начинается с решения основного вопроса — определения цели управленческого воздействия. Важно, что любое действие, в том числе и принятие стратегической программы — правомочны, разумны и оправданны, если четко поставлена цель этого действия [8].

Следующий по важности этап состоит в определении вариантов способа достижения цели. Каждый из намеченных вариантов является самостоятельной, промежуточной целью. Руководителем проводится анализ эффективности вариантов и выбирается основной. Не менее тщательно прорабатывается и резервный вариант. При оценке альтернативных вариантов учитываются ресурсные, правовые и морально-этические ограничения. Вариант достижения цели может быть реализован лишь после решения отдельных, но информационно связанных задач, разработки и внедрения ряда мероприятий, объединенных единым планом. Естественное желание быстрее добиться цели часто приводит к поверхностному, легкомысленному отношению к выполнению всех деталей разработанного плана мероприятий и оценке характеристик их приоритетов. "Дерево целей" обычно разрабатывается в соответствии с программно-целевым управлением, когда после формирования главной цели рассматриваются варианты ее достижения и необходимые комплексы задач как этапы альтернативных вариантов [9].

Современное представление о теории управления предполагает, что любая организация, в том числе и полицейские подразделения, является системой, т. е. представляет собой формально или неформально созданное целое, состоящее из взаимозависимых частей. Рассуждая с позиций теории управления, можно установить структурную общность в принципах административной деятельности и организации работы полицейских подразделений. Как и любая система, органы внутренних дел состоят из связанных между собой элементов (структурных подразделений), образующих определенную целостность, единство. Исходя из теоретических положений, можно определить общие принципы управления в любых системах (в том числе и органов внутренних дел), а затем научно обосновать предложения о том, как должна быть организована система, чтобы она работала наиболее эффективно. Эти задачи выдвигаются руководством страны и министром внутренних дел, как главная задача органов внутренних дел в условиях продолжающейся реформы МВД. Подход, применяющийся учеными, занятыми актуальными проблемами деятельности органов внутренних дел, связанных с повышением эффективности решения правоохранительных задач, получил название организационного, или системного подхода. Он обеспечивает возможность изучения большого количества альтернативных вариантов управленческих решений. Кроме того, этот подход позволяет научно и точно анализировать ограничения и последствия принимаемых административных мер. При этом выбор метода управления ориентирован на возможное развитие ситуации, т.е. на конкретные обстоятельства оперативной обстановки, которая определяет деятельность руководителей полицейских подразделений [10].

#### Список литературы:

1. Кнорринг В.И. Искусство управления . – М., 1997.
2. Кнорринг В.И. –Теория, практика и искусство управления, Учебник для вузов по специальности «Менеджмент». – 2-е изд. Изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 528 с.
3. Бобрышев Д.Н., Семенцев С.Л. История управленческой мысли. – М., 1985.
4. Коробов В.Б. Теория и методология социального управления: учебник. М.: Изд-во Акад. управл. МВД России, 2006.
5. Егоршин А.П. Управление персоналом. – Н.Новгород, 1997.
6. Вершигора Е.Е. Менеджмент: учеб пособие. М.: ИНФРА-М, 2009.
7. Кнорринг В.И. Об обращении с людьми. – Дубна: Феникс 1994.
8. Винер Н. Кибернетика. – М., 1987.
9. Александров Е.А. Основы управления эвристических решений. – М., 1975.
10. Бугель Н.В., Булавчик В.Г., Грищенко Т.А. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под общ. ред. В.П. Сальников. - М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002.