

УДК 351.0

Правовое обеспечение управленческой деятельностью в системе правоохранительных органов

Д-р юр.наук, проф. Алиев Я.Л.

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

Прогнозирование направлений и результатов действия законов, указов и регламентов представляется важной, но сложной задачей. Тем более, что, как бы ни относились руководители и сотрудники всех, в том числе и органов внутренних дел, к этим правовым актам, но выполнять их и считаться с ними в управленческой деятельности совершенно необходимо. Наука управления исходит из того, что своевременный учёт информации о внутренних процессах в любой системе и ее осмысление позволяют принимать обоснованные разумные управленческие решения, совершенствовать внутрисистемные связи, повышать эффективность взаимодействия с внешней средой. В статье рассматриваются административно-правовые особенности общей теории управления правоохранительной деятельностью органов внутренних дел. Представлен авторский взгляд на существующие противоречия, являющиеся необходимым и существенным фактором развития правоохранительных органов, как сложной социальной системы.

Ключевые слова: государство, административное право, управление, деятельность

Legal security management activities in the law enforcement system

Prof. Aliyev J.L

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

Forecasting trends and results of the laws, decrees and regulations will be important, but difficult task. Especially because, no matter how managers and staff treated everyone, including law-enforcement bodies, to these legal acts there, but to fulfill them and take them into account in management is absolutely necessary. Management Science comes from the fact that timely account information about internal processes in any system and its interpretation reasonable enable informed management decisions, improve intra-related communication, improve the efficiency of interaction with the environment. The article deals with the legal and administrative features general theory of law enforcement control of the Interior. The author's view of the existing contradictions, which are necessary and essential factor in the development of law enforcement, as a complex social system.

Keywords: government, administrative law, management, activities

Правоохранительная деятельность всегда сопряжена с определенным риском, а в России после ее вступления в конкурентные рыночные отношения и при не устоявшихся еще правовых нормах — особенно. На взаимодействие между руководителем органа

внутренних дел и сотрудниками, между сотрудниками и гражданами значительное влияние оказывают многие правовые ограничения. Постоянно рождаются все новые и новые законы, меняются кодексы. Государственная Дума России выдвигает законодательские инициативы, не уступают ей субъекты Федерации, рождаются указы Президента и решения Правительства. Каждое ведомство России, постоянно совершенствует систему учета, отчетности и надзора. Меняются и непрерывно регулируются требования к обеспечению безопасности и защите прав граждан, к охране труда и нормативам условий работы, к охране окружающей среды и т.д. Предсказать направление и результат действия этих законов, указов и регламентов сложно. Как бы ни относились руководители и сотрудники всех, в том числе и органов внутренних дел, к этим правовым актам, но выполнять их и считаться с ними необходимо. Принцип "разрешено все, что не запрещено" вызывает большие сомнения. Уповать на известную поговорку, действующую в России во все времена, "Закон, что дышло, куда повернет, туда и вышло", на "телефонное право" становится просто опасным[1].

Преступать закон нельзя, тем более что, несмотря на трудности, противоречия, бесконечные дискуссии, правовое пространство страны постоянно расширяется, вводятся в действие все новые и новые законодательные акты. Такие федеральные законы, как о безопасности и защите прав граждан уже дают ощутимые результаты. Принцип правовой защищенности требует от руководителей полицейских подразделений, на базе знания действующего законодательства, принятия управленческих решений только с учетом соответствия этих решений, действующим правовым актам. Кроме того, они должны оценивать, соответствует ли принятое управленческое решение нормам морали и этики[2].

Как и любая управляемая система, правоохранительные органы эволюционно развиваются, совершенствуются. В них возрастает упорядоченность, оптимизируется структурная организация. Источником, причиной развития являются внутренние противоречия. Эволюция любой социальной системы зависит от своевременного определения этих противоречий, уменьшения или устранения их негативного влияния. Противоречия, как диалектическая категория, являются необходимым и существенным фактором развития, любого поступательного движения, в том числе и правоохранительные органы. Вместе с тем следует учитывать, что накопление противоречий в социальной системе может привести к хаосу, потере управления, к регрессу[3].

Наука управления исходит из того, что своевременный учёт информации о внутренних процессах в любой системе и ее осмысление позволяют принимать разумные управленческие решения, совершенствовать внутрисистемные связи, повышать эффективность взаимодействия с внешней средой. Оптимизация управления позволяет совершенствовать структуру управляемого объекта и повышает его функциональные

возможности, что в итоге ведет к ослаблению или полному устранению внутрисистемных негативных процессов. Этот важный принцип управления можно сформулировать так: оптимизация управления повышает эффективность управляемой системы. Справедливость принципа подтверждается бесчисленными примерами, так как принципы управления универсальны и могут быть отнесены к любой действующей открытой системе, которой в полной мере являются органы внутренних дел, а так же к коллективам их сотрудников. Оптимизация управления для любых сложных систем (будь то человек или коллектив полицейского подразделения) является основным условием развития и гарантом эффективной деятельности. Совершенствование управленческих процессов в коллективах имеет основной целью повышение эффективности служебной деятельности, а так же уменьшению противоречий между руководителем и сотрудниками[4].

Эффективность управляемой социальной системы, в том числе и правоохранительных органов, зависит и от степени их открытости, и восприимчивости к изменениям внешней информации (оперативной обстановки). Оптимизация не обязательно ведет к нарастанию сложности, но всегда характеризуется поисками качественно новых путей и структурной рационализации. Элементная база в процессе эволюции и оптимизации всегда совершеннее своего прообраза. Такой является элементная база современного компьютера, прошедшая большой путь от релейно-контактных схем и вакуумных ламп до интегральных схем, сложных по своей структуре, но простых по своим функциям. Таков путь и эволюции живой природы. Так, в ходе эволюции позвоночных наблюдается упрощение строения многих органов. Оптимизация и упрощение правоохранительных органов — необходимое условие для более эффективного их функционирования, что и определяет прогресс этих сложных социальных систем[1].

Принцип оптимизации управления диктует необходимость сокращения иерархических уровней управления, уменьшения регламентирующей роли бюрократического аппарата, сковывающего самостоятельность и инициативу, совершенствования структуры управления органами внутренних дел и мотивации труда сотрудников. Все это в итоге повысит эффективность деятельности полицейских подразделений в целом. Этот основополагающий принцип управления дает ответы на важнейшие, принципиальные, имеющие большое практическое значение вопросы. Прежде всего, они связаны с тем, какое решение должен принять руководитель: сконцентрировать всю полноту власти в своих руках или раздать большую ее часть своим сотрудникам. Кроме того, он должен решить вопрос о том какая система управления при данной оперативной ситуации является оптимальной[5]. Ответы на эти животрепещущие вопросы должен знать каждый руководитель полицейского подразделения.

Теория управления утверждает, а практика подтверждает, что централизация управления имеет несомненные преимущества при решении глобальных, стратегических правоохранительных задач. Она позволяет широко, масштабно распределять все виды резервов и ресурсов. Вместе с тем, при этом неизбежно подавляется творческая инициатива исполнителей, не всегда оптимально решаются тактические задачи. Подтверждает этот вывод печальный опыт социалистического строительства в нашей стране и трагические эпизоды Великой Отечественной войны, и изуродованные судьбы миллионов советских людей. Но в некоторых условиях принцип единоначалия совершенно незаменим. Трудно представить управление полицейскими подразделениями без реализации этого принципа. Важное следствие имеет принцип единоначалия. Сотрудник правоохранительных органов должен получать приказы только от одного непосредственного начальника. Это ясное и понятное всем правило нередко нарушается. Начальнику трудно преодолеть искушение самому вмешаться в управленческий процесс, и его указания кажутся ему, несомненно, самыми мудрыми[6].

Важная особенность децентрализации управления состоит в том, что она освобождает членов коллектива от постоянной докучливой опеки, эффективно стимулирует инициативу, полнее раскрывает потенциальные возможности личностей. Рядовой сотрудник выполняет задание с удвоенной энергией, если ему предоставляется хотя бы минимальная степень действительного контроля ситуации при выполнении служебных обязанностей. Децентрализация эффективна, если на низших уровнях управленческой иерархии принимают обоснованные и важные решения и эти решения не требуют согласований и утверждения руководством (например, при обеспечении оперативного управления, решении кадровых вопросов и т.п.). Децентрализация многих управленческих функций неизбежна при территориальной разобщенности структурных подразделений (филиалы, управления структурных подразделений) или при необходимости специализации[7].

Децентрализация управления имеет опасную тенденцию к втягиванию управляемого процесса в анархию и хаос. Часто и опытные руководители полицейских подразделений обоснованно опасаются потерять контроль над коллективом сотрудников. Слабые руководители опасаются, что появится компетентный неформальный лидер, который может подменить своего начальника, подорвать его авторитет. Делегируя при децентрализации свои полномочия исполнителям, руководитель часто не может ответить на конкретные вопросы непосредственного начальства. Например, какова текучесть кадров по специальностям за отчетный период, как обеспечены подразделения техническими и специальными средствами, какие именно необходимы запасные части для различного оборудования и техники. Ответы на эти вопросы прекрасно знают компетентные заместители руководителя, но сам руководитель в этой ситуации

чувствует себя, мягко говоря, дискомфортно. Должен ли он знать ответы на эти и сотни других мелких служебных вопросов[1].

Разумное распоряжение своей властью руководителем, являющимся первым лицом полицейского подразделения, базируется на положениях теории управления, которая дает четкие и однозначные рекомендации. Руководитель должен взять всю организационно-распорядительную власть в свои руки и делегировать значительную часть своих полномочий опытным заместителям, специалистам своего дела. При этом он не должен мешать их работе мелкой опекой, постоянным контролем, если они успешно выполняют свои служебные обязанности. Лишь при явной угрозе срыва запланированных заданий или очевидном несоответствии исполнителя занимаемой должности руководитель обязан активно вмешаться в работу отстающего структурного подразделения, применив всю полноту власти вплоть до подмены собой исполнителя[4].

Возможна такая исключительно редкая ситуация, когда все структурные подразделения работают без сбоев, служебные задания выполняются, труд коллектива разумно мотивирован и руководитель остается как бы без работы. В этом случае руководитель — настоящий талант, прекрасный организатор! И все равно он не останется без дела, необходимо решать перспективные, стратегические задачи, устанавливать новые служебные связи, работать над дальнейшим совершенствованием организации управления и повышение эффективности деятельности подразделения. Хороший руководитель должен основываться на примирении централизации и децентрализации в управлении подразделением[8].

Исследованием административно-правовых проблем занимались многие специалисты, выводы, которых в конечном итоге сводились лишь к констатации общей тенденции управления. При этом недостаточно убедительно обосновывалась взаимосвязь единиц времени, отпущенных на принятие руководителем правоохранительного органа управленческого решения, с его должностными связями и предписанными функциями. Как правило, ученые соглашались с тем, что увеличение количества подчиненных даже на одного человека вызывает удвоение числа обращений к руководителю. [1].

Согласно общей теории управления при большом количестве непосредственных подчиненных руководитель фактически не в состоянии полноценно управлять подразделением. По мнению большинства специалистов, норма управляемости может колебаться в незначительных пределах в зависимости от многих факторов. Уменьшение диапазона управления опасно появлением усложненных организационных структур, состоящих из небольших подразделений с излишним количеством вертикальных уровней[9].

Согласно теории административно-правовой деятельности норма управляемости зависит, прежде всего, от сложности и ответственности решаемых правоохранительных

задач. Не менее важным фактором является оснащенность труда руководителя органа внутренних дел техническими средствами управления (персональный компьютер и созданная на его основе база информационных данных, эффективность действующих коммуникационных связей и т.д.). Кроме того, существенное значение имеет место руководителя в иерархической структуре органа внутренних дел, от которого зависит сложность решаемых служебных задач, мера его ответственности и, естественно, сила эмоциональной нагрузки. Весьма важным являются знания и опыт руководителя[10].

Список литературы:

1. 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.
2. Приказ МВД России от 24.12.2008 №1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника».
3. Розанова В.А. Психология управления. – М., 1997.
4. Булавчик В.Г., Грищенко Т.А., Игошин Н.А. Основы управления в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. Н.В. Бугеля. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010.
5. Бугель Н.В., Булавчик В.Г., Игошин Н.А. Методология управления сложными социальными системами: монография: СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2009.
6. 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.
7. Приказ МВД России от 30.04.2011 №333 «О некоторых вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».
8. Кнорринг В.И. Искусство управления . – М., 1997.
9. Коробов В.Б. Теория и методология социального управления: учебник. М.: Изд-во Акад. управл. МВД России, 2006.
10. Булавчик В.Г., Грищенко Т.А., Игошин Н.А. Основы управления в органах внутренних дел. Словарь понятий и терминов. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н.В. Бугеля. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010.