

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**Тема: Методы административной деятельности органов
внутренних дел**

Выполнил:

студент 161-ОС группы 5 курса,
Шамшутдинов Ринат Рифатович

Научный руководитель:

Начальник факультета
профессионального обучения и
дополнительного профессионального
образования СЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук
Сивцов Сергей Андреевич

Рецензент:

Начальник ОУУП и ПДН ОП №2
УМВД России по г. Самара,
подполковник полиции
Ефимов Виктор Игоревич

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите



Дата защиты 12.07.2021

Оценка 3 (удовлетворительно)

Самара
2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ, ВИДЫ.....	6
1.1. Понятие, виды и структура методов административно-правового регулирования.....	6
1.2. Классификация методов административно-правового регулирования.....	17
ГЛАВА 2. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	31
2.1. Общая характеристика методов административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел.....	31
2.2. Методы организационного воздействия в органах внутренних дел.....	44
2.3. Познавательные методы управления, применяемые в органах внутренних дел.....	51
Заключение.....	63
Библиографический список	66

Введение

Актуальность темы. Методы административно-правового регулирования, как правовые средства достижения целей, решения задач и выполнения функций, представляют собой сложное явление в теории административного права. В отличие от предмета административно-правового регулирования, очерчивающего конкретную область общественных отношений, методы характеризуют организацию, саму систему юридических средств и способов, посредством которых эти отношения регулируются.

В теории административного права методы административно-правового регулирования являются одним из основных критериев выделения обособленного комплекса общественных отношений. Их основные признаки выражаются в правовом статусе субъектов административных отношений, основаниях и порядке возникновения, изменения и прекращения правоотношений, характере установления прав и обязанностей, способах защиты субъективных прав и обеспечения исполнения обязанностей.

Известно, что сегодня активно ведется работа по внедрению в практику передовых форм и методов управления и административно-правового регулирования, организации надлежащей правовой подготовки руководящего состава органов исполнительной власти России. Недостатки в деятельности органов исполнительной власти свидетельствуют о том, что далеко не все должностные лица осознают уровень персональной ответственности за порученное дело. В данной работе мы постараемся подробно рассмотреть административную деятельность органов внутренних дел (далее – ОВД) через призму методов административно-правового регулирования.

Объектом исследования выступают общественные отношения в области формирования, реализации и развития методов в административной деятельности органах внутренних дел.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, которые определяют методы административно-правового регулирования и административное процессуальное законодательство, регламентирующее деятельность органов внутренних дел.

Цель исследования состоит в комплексной оценке современной стратегии правового регулирования общественных отношений в сфере административной деятельности ОВД, а также совершенствование административно-правовых средств и методов его воздействия.

Поставленная цель диссертационного исследования обусловлена решением следующих **задач**:

- определить понятие, виды и структуру методов административно-правового регулирования;
- рассмотреть классификацию методов административно-правового регулирования;
- описать общую характеристику методов административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел;
- изучить методы организационного воздействия в органах внутренних дел;
- выявить познавательные методы управления, применяемые в органах внутренних дел.

Методы исследования. В работе использовались такие, как:

- общенаучный метод (системный и логический подход, статистический, структурно-функциональный), который позволил выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;
- частнонаучный метод (формально-юридический, сравнительно-правовой), который дал возможность выявить и описать исследуемые явления, сопоставив их для выявления сходства и различия.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Основу теоретического обоснования проблемы методов административной деятельности органов внутренних дел получило

отражение в работах А. П. Алехина, В. К. Бабаева, В. Блинденбахера, Ю. Д. Блувштейна, С. Е. Вицина, И. И. Веремеенко, Д. Гарнера, Д.К. Гэлбрейта, Р. Джонсона, А. П. Ипакяна, Л. Козера, Ю. М. Козлова, А. П. Коренева, И. Лесерфа, Х.-П. Лудвига, М. Я. Масленникова, Н. И. Матузова, А. В. Малько, Ю. А. Тихомирова, Г. А. Туманова и др.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пятью параграфами, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ, ВИДЫ

1.1. Понятие, виды и структура методов административно-правового регулирования

Учение о методах административно-правового регулирования занимает одно из важнейших мест в российском административном праве, и ему уделяется повышенное внимание в научной литературе.

Прежде чем перейти непосредственно к характеристике понятия и сущности методов административно-правового регулирования необходимо остановиться на определении содержания той деятельности, методы осуществления которой являются предметом нашего исследования.

В научной литературе¹ понятие, содержание методов административно-правового регулирования непосредственно связывают с социальным управлением (управлением в социальной системе). В связи с этим представляется необходимым определиться с содержанием этого понятия. От того, что понимается под управлением, каково содержание и объем этой деятельности, будет зависеть и определение сущности методов ее осуществления, а, следовательно, и методов административно-правового регулирования в частности в деятельности ОВД.

Однако следует отметить, что предмет исследования предполагает не только анализ понятия «управление», его сущности и содержания, а выступает лишь отдельной, самостоятельной задачей, поэтому мы рассмотрим эти вопросы лишь в пределах, необходимых для исследования проблемы в целом.

¹ Бахрах Д.Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – С. 109; Административное право: Учебник / Под общ. ред. Атаманчука Г.В. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – С. 40. и др.

При решении задач повышения эффективности управленческой деятельности особое значение приобретают вопросы научной организации управления в самом аппарате государственных органов. При этом, на наш взгляд, наиболее актуальными остаются вопросы внутреннего управления. Между тем от научно обоснованного совершенствования системы и структуры аппарата государственной власти, рационализации его деятельности в значительной мере зависит успех управления различными сферами общественной жизни. Применительно к ОВД речь идет о внутриорганизационной деятельности. Такая деятельность – не самоцель, она призвана обеспечить наиболее эффективное выполнение задач внешнего управления. Поэтому совершенствование систем и процессов управления в ОВД должно способствовать повышению эффективности деятельности в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Вместе с тем следует сказать, что в связи с постоянным развитием науки управления произошло расширение границ употребления одних и тех же понятий. Так, контроль в управленческой деятельности может выступать;

- а) как самостоятельная функция процесса управления;
- б) в качестве одного из элементов исполнения решения;
- в) как административно-организационный метод управления.

В качестве функции процесса управления он является видом управленческой деятельности субъекта управления, осуществляемого при решении всех управленческих задач (информационно-аналитической работе, планировании, подборе, подготовке и воспитании кадров). Применительно к ходу исполнения какого-то конкретного решения контроль следует рассматривать в качестве элемента организации исполнения решения (контроль за ходом исполнения задания) или стадии процесса управления (контроль итогов). Контроль как административно-организационный метод является средством обнаружения недостатков, выявления причин, препятствующих реализации решений, и оказания конкретной практической помощи в выполнении поставленных задач. Данный факт подтверждает нашу

мысль о том, что для более полного понимания сущности методов социального управления необходим детальный анализ управленческой деятельности вообще и конкретной ситуации в частности.

Еще одним спорным моментом является дискуссия о соотношении понятий «согласование» и «разрешение» с методами управления. Так, А. П. Ипакян рассматривает административный метод в качестве способа реализации данных категорий². Однако в работах других авторов, в частности В. С. Прониной и А. П. Коренева, содержится мысль, что это лишь различные формы применения административного метода. В этом случае согласование, применительно к ОВД, выступает как обсуждение и выработка несколькими подразделениями органа или их работниками единого мнения по тому или иному вопросу управления или получения от вышестоящего или заинтересованного в деле органа согласия на совершение каких-либо управленческих действий. Мы разделяем точку зрения, в соответствии с которой согласование выступает лишь как один из вариантов административного метода.

Однако часто происходит сужение рамок понимания метода управления. Ю. М. Козлов и Е. С. Фролов к категории методов управления не относят графические методы, методы исследования операций, методы принятия управленческих решений, методы планирования и социологические методы. По их мнению, названные категории методов сходны лишь по наименованию. Содержание же методов управления находит свое непосредственное выражение только в отношениях субъектно-объектного характера и только в связи с осуществлением целенаправленного воздействия на управляемую социальную систему. Если же содержание той или иной категории, именуемой «метод», иное, значит, имеется в виду не средство управляющего воздействия, а что-то другое.

² Ипакян А. П. Методы научной организации управления в органах внутренних дел. – М., 1972. – С. 9.

Данная позиция авторов основана на понимании управления как деятельности по администрированию. Ошибочность этой позиции понимания сущности методов приводит, на наш взгляд, к сужению понятия управления вообще. Содержание управления выражается не только в организации выполнения управленческих решений, где методы воздействия играют ведущую роль, но и в их выработке и принятии, где уже более значимы познавательные методы. И те и другие методы относятся ко всему процессу управления, поэтому неправомерно считать одни из них собственно управленческими, а другие лишь вспомогательными средствами управленческого воздействия.

Определенные расхождения существуют также и в отношении этимологии понятия «метод управления». Отдельные авторы понимают под методами управления способы воздействия субъекта управления на его объект. Так, В. С. Основин связывает методы управления с приемами, принципиально возражая против употребления слова «способ», доказывая, что способ и метод – это не одно и то же. Свои возражения он строит на утверждении, что способ – это характер воздействия на объект, а метод – конкретный прием осуществления этого воздействия. В качестве примера он использует применение данной терминологии в технике. Так, механический способ обработки металла может быть осуществлен при помощи различных методов. Поэтому, по его мнению, метод управления есть прием, при помощи которого осуществляются эффективные действия субъекта управления.

Интересна точка зрения, высказанная И. С. Мангутовым. По его мнению, методы управления связаны больше с объектом, чем с субъектом управления. Именно цели и задачи управляемого объекта определяют выбор тех или иных методов. Следовательно, методы управления – есть способы воздействия на отдельных работников и трудовые коллективы в целом в

процессе управления для осуществления намеченных задач и реализации целей данной организации³.

Применительно же к деятельности ОВД, на наш взгляд, наиболее лаконичным и полностью отражающим суть понятия является определение методов, данное в словаре-справочнике, изданном Академией управления МВД России, где под ними понимают способы организующего воздействия субъекта управления на объект управления, с помощью которых достигаются стоящие перед системой цели. При этом важно отметить тот факт, что в деятельности ОВД важны обе характеристики метода управления как способа познания действительности и практического осуществления целей. На стадии выработки управленческих решений – это способы теоретического осмысления действительности (изучение оперативной обстановки, анализ, проблем, поиск оптимальных вариантов решений), а на стадии организации исполнения решений – это способы реализации практических задач по обеспечению общественного порядка и борьбы с преступностью.

Обобщая различные точки зрения на данный вопрос, можно сказать о том, что каждый конкретный вид трудовой деятельности осуществляется с помощью определенных методов. Например, такая разновидность практической деятельности, как раскрытие преступлений, осуществляется оперативно-розыскными и криминалистическими методами, определяемыми как система приемов, применяемая для обнаружения, исследования и оценки доказательств. Но они могут быть названы и путем, ведущим к раскрытию преступлений, и способом исследования всех обстоятельств, связанных с установкой истины по делу. То есть принципиального различия в определениях нет, а есть лишь различные аспекты, которые по своей сути имеют единую основу.

В то же время применительно к каждой разновидности практической деятельности целесообразно применять то значение, которое наиболее полно

³ Мангутов И. С., Уманский Л. И. Организатор и организаторская деятельность. – Л., 1975. – С. 24-28.

соответствует его содержанию. Так, методы управленческой деятельности, связанные с подготовкой и принятием управленческого решения, будут скорее методами исследования, тогда как методы проведения конкретных мероприятий – способами действия.

Применительно к ОВД сущность понятия методов управления следует толковать следующим образом:

– это способы, пути реализации стоящих перед органами внутренних дел целей в сфере государственного управления (ориентиры функционирования при этом содержатся в «Положении о службе в ОВД», законе «О милиции»);

– это способы, приемы и средства целенаправленного воздействия на управляемые процессы и системы в целях укрепления правопорядка (в качестве объектов выступают предприятия, организации, учреждения);

– это способы и приемы поддержания системой органов внутренних дел своей качественной и количественной определенности в условиях внешних возмущающих воздействий;

– это способы выполнения функций в сфере внешнего и внутреннего управления.

Своеобразное толкование методов социального управления содержится в работе И. М. Слепенкова и Ю. П. Аверина⁴. По их мнению, непосредственно научной основой методов социального управления служат законы и принципы социальной деятельности человека, включенного в систему общественных отношений. «Методы социального управления призваны обеспечить такой состав и содержание приемов, операций и процедур в ходе осуществления управленческой деятельности, такой порядок взаимодействия людей, которые позволяют полнее выявить, выразить и согласовать их интересы, придать этим интересам общественно необходимую направленность, создать условия для реализации и развития

⁴ Туманов Г. А.. Актуальные проблемы административного права и управления. – М., 1999. – 111 с.

социальных качеств человека». Когда, по существу, методы управления – это законы и принципы взаимодействия интересов людей в процессе совместной деятельности, проявления их социальных качеств в ходе реализации управленческого решения. Таким путем достигается эффективность социальных управленческих решений, их соответствие потребностям общества и личности.

По их мнению, эффективность управленческого решения определяется возможностями одновременно двух качеств: профессиональности, научно-технической обоснованности решения и максимального учета интересов людей, которых оно затрагивает, которые будут его реализовывать. Эти два качества органично взаимосвязаны. Так, с одной стороны, если решение является оптимальным с чисто профессиональной, технической точки зрения, но не отвечает интересам людей, они не считают его правильным, не принимают или не понимают причин, которые его вызвали. Такое решение в конечном счете окажется ошибочным, недостижимым, более того - оно может дать противоположные результаты. Как правило, это связано с недостаточно профессиональным использованием имеющихся методов управления руководителем и его штабом.

Но, с другой стороны, если решение выработано на основе широкого обсуждения, учитывает интересы и потребности людей, недостаточно профессионально проработано, оно тоже не позволяет достичь желаемого результата. Таким образом, авторы приходят к выводу, что субъект управления, используя в своей работе весь многочисленный арсенал имеющихся методов управления, должен максимально охватывать профессиональные и демократические начала. Их слияние при выработке и реализации управленческих решений выражает сущность методов социального управления, их противоречивую природу.

Несколько своеобразно трактует понимание сущности методов управления В. В. Павлов⁵. Он связывает сущность методов с понятиями «мотивация» и «стимулирование». Мотив определяется автором как представление субъекта о том, что может удовлетворить ту или иную его потребность, мобилизующее в силу этого его знания, умения и волю на совершение определенных действий, обеспечивающих удовлетворение данной потребности. При этом мотивы – это внутренние побудительные силы деятельности объекта. Стимулами же являются внешние побудительные средства. В качестве стимулов выступают те или иные явления, которые или сами могут удовлетворить какую-либо потребность индивида, или связаны с тем, что ее может удовлетворить. Это потенциальные предметы потребления. Чтобы они стали действительными, нужна деятельность.

Анализ подходов к сущности методов управления позволяет выявить некоторые характерные черты данной категории, которые присутствуют практически в работах всех авторов. Таким образом, метод управления их:

а) это способ осуществления целенаправленного управляющего воздействия на объект социального управления. Методы управления находятся в диалектическом единстве с целями управления, так как цель обуславливает специфику использования методов, а выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Однако методы управления непосредственно показывают, каким образом достигаются цели управления, потому как методы это и есть те приемы, с помощью которых субъект управления воздействует на объект;

б) обнаруживается при взаимодействии субъекта и объекта управления;

в) выражает фактическое содержание деятельности по управлению;

г) показывает связи между субъектами и объектами управления;

⁵ Маилян С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: Опыт системного исследования групповых форм. – М., 2000. – С. 115.

д) это средство, которое субъект управления использует с целью обеспечения нормального, упорядоченного и эффективного функционирования объекта управления (управляющей системы);

е) это возможность соответствующего воздействия управляющих на управляемых.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают: характером воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие, посредством создания симулирующих или ограничивающих условий); способом воздействия (единичный, коллегиальный, коллективный), временной характеристикой; тактическим и стратегическим характером; объективированной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, т.е. индивидуальное предписание (приказ) или норма (правило) поведения.

Таким образом, если предположить, что метод управления – это последовательность необходимых действий людей в ходе решения управленческой проблемы, то форма управления – это структура отношений, связей между людьми при выполнении этих действий. Форма управления определяет те организационные рамки, в которых осуществляются эти действия. Форма – это то, посредством чего абстрактная возможность метода получает выражение, реализуется практически. Форма – есть выражение сущности метода. Она представляет собой внешние, постоянно и типизировано фиксируемые выражения практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций, и обеспечению их собственной жизнедеятельности⁶. Ни один способ деятельности не мог бы иметь свое выражение, не имея формы.

Наиболее распространенной правовой формой выражения методов управления, применяемых субъектами управления в ОВД, являются

⁶ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 1997. – С. 174.

приказы МВД России, МВД, ГУВД субъектов Российской Федерации, а также приказы, инструкции, уставы, положения, утверждаемые иными уполномоченными на то ОВД. Совещательные органы принимают решения, которые, как правило, проводятся в жизнь приказами руководителя соответствующего ОВД. В процессе текущего, оперативного управления субъекты управления в ОВД выражают свою волю (решения, предписания) в виде резолюций на документах, служебных записок и иных формах.

Организационная форма представляет собой способ коллективного поиска оптимального варианта управленческой проблемы. Организующее начало находит выражение в формах инструктирования, инспектирования, проведения совещаний, распространения передового опыта. При этом выбранные правовые и организационные формы реализуются благодаря проведению большого объема технических работ по подготовке документов, их регистрации, передаче исполнителям, т.е. использованию организационно-технической формы.

Таким образом, анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод, что одной из наиболее актуальных и практически значимых проблем теории и практики социального управления является проблема методов управления. Не случайно она привлекает живой интерес многих исследователей - юристов, социологов, экономистов. К сожалению, большая часть научных разработок в этой области была осуществлена применительно к производственной сфере. Но в последние годы внимание ученых все больше привлекает специфика методов управления, используемых во внепроизводственных сферах. Однако до сих пор существует известная незавершенность в изучении проблемы методов социального управления.

Эффективность управленческой деятельности во многом зависит от стиля и методов руководства, четкой отлаженности механизма социального управления. В настоящее время совершенствование методов

управления идет по пути развития идей системного подхода и анализа, широкого использования программно-целевого метода планирования и управления, математических методов и средств современной электронно-вычислительной техники, дальнейшей психологизации и социологизации управления.

В процессе управления решаются традиционные и принципиально новые задачи. При решении традиционных задач проблема подбора методов, как правило, не возникает: ими овладевают путем обучения, приобретения опыта работы. Однако время не стоит на месте, изменяются обстановка, окружающие условия, менталитет людей. Поэтому и эти задачи следует решать по-новому, более эффективно. Особенно же остро встает проблема методов при решении качественно новых задач. Возникновение любой новой задачи, как правило, влечет за собой необходимость соответствующей перестройки в организации системы управления, мобилизации сотрудников на решение данной задачи. Все это обеспечивается разнообразными методами: административными, психологическими и, в меньшей мере, экономическими.

Набор методов социального управления не может быть исчерпывающим, завершенным. Их система постоянно развивается и совершенствуется. Не секрет, что во многих подразделениях стремятся решать практические задачи традиционными, привычными методами. Для большей части сотрудников ОВД системный анализ, моделирование, методы исследования операций, ситуационное управление – малоизвестные методы, хотя это уже элементарная практика современного управления.

Все применяемые субъектом управления для решения конкретной задачи методы тесно связаны между собой, дополняют друг друга. Искусство руководителя состоит в том, чтобы из всего арсенала методов управления выбрать наиболее действенные, надежно ведущие к цели, составить оптимальную комбинацию этих методов.

1.2. Классификация методов административно-правового регулирования

В научной литературе неоднократно обращалось внимание на то, что нормы права регулируют определенные виды общественных отношений, которые обуславливают и особенности правовых методов их регулирования. Следовательно, избрание органом представительной или исполнительной власти того или иного метода правового регулирования для данного вида общественных отношений, определяется, в первую очередь, содержанием общественных отношений.

Многие из этих общественных отношений являются предметом административно-правового регулирования, в свою очередь оказывают активное влияние на формирование соответствующих правовых норм, которые служат юридической базой развития различных видов методов правового регулирования.

Вот почему для познания видовой принадлежности правовых методов, а равно и для последующей их классификации, следует обратиться к их материальной основе, т.е. к тем реальным общественным отношениям, отражением которых являются нормы права и которые подвергаются реформированию.

Всякая классификация – это не только попытка нашего сознания, опираясь на какие-то признаки действительности, упорядочить наши знания о ней, но одновременно и отражение полноты глубины нашего знания об этой действительности. Поэтому границы универсальности классификации всегда ограничены пределами нашего знания и, естественно, не могут охватить бесконечного многообразия объективной действительности. В этом смысле универсальной классификации не

существует⁷. Однако это вовсе не дает основание для утверждения, что она не будет удовлетворять требованию ее использования для решения разноплановых задач. Отсюда следует сделать вывод, что универсальной можно считать такую классификацию, которая соответствует основным требованиям, выработанным теорией и практикой и предъявляемым к ней, а также опирается на достигнутый уровень знания о классифицируемом предмете. По своей природе классификация представляет собой применение логической операции деления объема понятия некоторого класса на виды, деление этих видов и » т.д., предназначенное для постоянного использования в науке и практической деятельности.

Использование «направления правового регулирования» в качестве критерия классификации в значительной степени способствовало выявлению социального назначения методов в правовом регулировании, но, однако, не раскрывали их структуры.

В то же время известно, что в структурно-функциональном смысле правовые методы, во-первых, регулируют позитивную деятельность субъектов права, а, во-вторых, методы, направлены на защиту и охрану регулируемых отношений.

Классификация методов правового регулирования по их социальному назначению позволяет закрепить воспроизводимые неоднократно общественные отношения и способствовать развитию новых позитивных и искоренять негативные общественные отношения.

Классификация методов правового регулирования возможна исходя из наиболее общих методов воздействия права на поведение людей: запретов, дозволений и предписаний (О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский)⁸, а также путем деление правовых методов на метод властных

⁷ Ноздрачев А.Ф. Институт участия граждан в деятельности исполнительной власти // Административно-правовой статус гражданина / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М., 2004. – С. 48-58.

⁸ Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. Вопросы теории права. – М.: Госюриздат, 1961. – С. 35.

распоряжений, метод запрета и метод договора либо с точки зрения отнесения их к общим (предписание как таковое), отраслевым (определенный вид метод, отражающий его юридическую природу) и конкретным (убеждение, принуждение и метод правовых гарантий) или частным методам (С. Г. Дробязко).

Среди методов административно-правового регулирования особо следует выделить методы убеждения и принуждения, которые, несомненно, являются универсальными методами и как необходимые, специфические элементы присутствуют во всех видах правовых методов, регулирующих особые правила поведения.

Убеждение как элемент административно-правового метода проявляется в психолого-педагогическом воздействии на волю и чувства субъектов, подчиняя тем самым сознательные поступки правовому контролю.

Правовое принуждение содержится во всех методах правового регулирования (С. С. Алексеев) и проявляется тогда, когда субъекты нарушают установленные правила поведения (В. Д. Сорокин). Но это положение не дает оснований отождествлять принуждение с правовым предписанием, которое содержат как свойства принуждения, так и свойства убеждения, проявляющиеся в правовых запретах, дозволениях, поощрениях, рекомендациях и т.п.

Как атрибуты государственной власти убеждение и принуждение находятся друг с другом в диалектической связи, выступая в одних и тех же условиях в отношении конкретных субъектов права принуждением, а для неопределенно широкого круга лиц – убеждением⁹.

Убеждение и принуждение как административно-правовые методы наделены и регулирующим свойством потому, что определяют в регулируемом отношении взаимное правовое положение субъектов, указывают на основания возникновения правовых отношений, на приемы

⁹ Шабалин В.Ф. Методологические вопросы правоведения. – М., 2003. – С. 111.

формирования субъективных прав и юридических обязанностей и предусматривают меры защиты этих прав и обязанностей. Естественно, что ни убеждение, ни принуждение сами по себе не обладают подобными свойствами.

Регулирующим свойством они обладают только при условии, если находятся «в составе» административно-правовых норм, ориентированных на воспитание правосознания, правовой культуры и т.п. либо на различные виды административно-правового принуждения.

Административно-правовое принуждение существенным образом отличается от общественного: если первое характеризуется четким перечнем принудительных мер, закрепленных в нормах права, исходящих от государства, то общественное принуждение не обладает подобным качеством, а имеет морально-нравственную природу и опирается на авторитет и нормы того общественного объединения, которое его применяет.

Критериями классификации правовых (а равно и административно-правовых) методов могут быть: источники их происхождения, степень определенности требований метода правового регулирования, интенсивность влияния метода на общественные отношения (Д. А. Керимов).

При этом надо иметь в виду и то, что те или иные признаки, должны носить объективный характер, т.е. отражать прямую их зависимость от регулируемых правом видов общественных отношений, если учесть, что определенная их часть проходит период реформирования.

Данное соображение обуславливает необходимость использования определенной разновидности регулируемых общественных отношений в качестве критерия – материальной основы, а нормативный материал – о критерия, уточняющего отрасль права и юридическую природу метода правового регулирования.

Вышеназванные критерии, по существу, составляют два методологических правила, взаимосвязь между которыми характеризует социальное назначение и соответствующую структуру методов правового регулирования.

Анализ содержания и выяснение этих связей позволяет, во-первых, выявить круг регулируемых отношений тем или иным правовым методом, установить характер норм права и особенности правового регулирования в различных сферах общественной жизни; во-вторых, исходя из содержания методов правового регулирования выявить их сходство и различие, т.е. провести как их дифференциацию, так и связь между собой.

По содержанию методы административно-правового регулирования могут быть как материальные, т.е. основанные на нормах материального права, устанавливающих общие правила поведения в регулируемых отношениях, так и процессуальные, т.е. основанные на соответствующих нормах права, предусматривающих порядок производства по конкретным делам, реализацию мер правовой защиты и т.п.

Вышеприведенный перечень критериев классификации методов правового регулирования и правовые формы их отражения (нормативный материал) ни в коей мере не исключают наличие других оснований классификации, но при этом любая классификация имеет право на существование, если ее основание носит объективный, а не субъективный характер.

Административные методы разнообразны и могут быть классифицированы по форме выражения; юридическим свойствам; способу воздействия на поведение объектов управления; форме предписания и по ряду иных оснований, довольно часто возникающих именно в условиях социальных реформ¹⁰.

¹⁰ Барабанов Н.П. Теоретические, правовые и организационные основы взаимодействия структурных подразделений исправительного учреждения по обеспечению правопорядка: монография. – Рязань, 2004. – С. 115.

По форме выражения административные методы подразделяются на административно-правовые и административно-организационные методы.

Административно-правовые методы выражаются в том, что они носят государственно-властный юридический характер: указания, распоряжения и т.п. субъекта административно-правового регулирования, выраженные в соответствующей нормативной правовой форме, носят обязательный характер для адресатов, и их исполнение гарантируется мерами государственного (административно-правового) принуждения.

Административно-организационные методы регулирования обеспечивают на соответствующей нормативной правовой основе организационное единство действий участников общественных отношений, их взаимное соответствие в правах и обязанностях в процессе решения общих задач и выражаются в совершении каждым из них определенных организационных и иных мероприятий, которые вытекают из компетенции органа исполнительной власти, должностного лица, являющегося организатором деятельности управляемых. Например, организация руководителем органа внутренних дел служебных занятий, проведение совещаний с личным составом органа по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изучению, обобщению и распространению передового опыта работы не выражаются в форме юридического предписания, но как организационные действия преследуют цель оказать регулирующее управленческое воздействие на управляемых.

К наиболее распространенным административно-организационным методам, применяемым в процессе регулирования общественных отношений, относятся: согласование; взаимодействие; координация;

контроль и проверка исполнения; инспектирование; инструктирование и др¹¹.

Согласование – это обсуждение и выработка несколькими субъектами административно-правового регулирования (участниками общественных отношений) единого мнения по тому или иному вопросу управления или получение от вышестоящего органа или иного заинтересованного в деле органа исполнительной власти (общественного объединения) согласия на совершение каких-либо управленческих действий.

Согласование возникает по инициативе одного или нескольких равноправных участников общественных отношений совместной деятельности и может носить обязательный характер при решении вопросов, затрагивающих интересы (потребности) других органов исполнительной власти.

Взаимосодействие – это согласование и осуществление действий не подчиненных друг другу субъектов административно-правового регулирования, совместно решающих какую-либо общую задачу путем совместного планирования и проведения мероприятий, обмена информацией, например по охране общественного порядка органами внутренних дел на территории ряда субъектов Российской Федерации.

Координация – в отличие от взаимодействия означает не просто достижение единства действий равноправных, не подчиненных друг другу субъектов административно-правового регулирования, а подчинение их совместной деятельности на основе согласованного признания правового положения какого-либо органа в качестве координационного, установление определенной структуры взаимоотношений (взаимосвязи) и распределения функциональных обязанностей.

¹¹ Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2001. – С. 111.

Контроль и проверка исполнения – является средством обнаружения недостатков, выявления причин, препятствующих реализации решений, и оказания конкретной практической помощи в выполнении поставленных задач.

Контроль и проверка исполнения позволяют сопоставить фактическое положение дела с намеченными целями¹².

Наиболее распространенными формами контроля и проверки исполнения являются: контрольные проверки хода выполнения мероприятий по результатам инспектирования; специальные (целевые) проверки по отдельным направлениям (вопросам) деятельности; текущий оперативный контроль фактического исполнения органами, должностными лицами решений вышестоящих органов (должностных лиц), а также планов и указаний руководителя органа; отчеты исполнителей на служебных совещаниях, заседаниях коллегий; изучение сводок и других материалов о деятельности подчиненных органов и др.

Инспектирование как административно-организационный метод является разновидностью контроля, но может иметь и самостоятельное значение, соединяя в себе функции контроля и распорядительства.

Инструктирование заключается в ознакомлении исполнителей с условиями работы или обстоятельствами порученного дела, объяснении сложившегося положения дел, специфики обстановки, тактической ситуации, возможных трудностей, в предостережении от возможных ошибок в процессе выполнения тех или иных заданий, работ и т.п.

По юридическим свойствам административные методы регулирования являются нормативными и индивидуальными.

¹² Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3 т. / Под общ. Ред. Ю.Я. Чайки – Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2002. – Т. 1: Общая часть. – С. 232.

Нормативные административные методы регулирования рассчитаны на неопределенное число объектов управления (органов, должностных лиц), которые обязаны действовать в строгом соответствии с правилом нормы; эти методы закрепляют организационные связи в системе управления, определяют административно-правовой статус различных органов, должностных лиц, их задачи, функции, обязанности и права, ответственность, содержат регламентацию административно-процессуального порядка осуществления управленческих действий, нормирование организационно-штатной численности органа исполнительной власти.

С помощью нормативных административных методов, выраженных в форме правил, наставлений, инструкций, положений, регулируется практически вся деятельность органов, учреждений и предприятий системы МВД России и иных «силовых» министерств и ведомств.

Индивидуальные административные предписания выражаются в виде прямых распоряжений (приказов, указаний, резолюций), адресуемых конкретным исполнителям.

Индивидуальные предписания – это основные способы разрешения конкретных ситуаций как предусмотренных в нормативных правовых актах, так и тех, которые не укладываются в установленные границы дозволенного.

К группе индивидуальных административных методов относятся также способы дисциплинарного воздействия на управляемых (например, выраженных в форме приказов о поощрении, наказании).

По способу воздействия на поведение объектов управления административные методы подразделяются на: обязывающие; уполномочивающие; поощряющие; запрещающие совершение тех или иных действий.

- *Обязывающие* административные методы регулирования предписывают объекту управления совершать те или иные действия и

реализуются посредством выполнения указанных в предписании действий.

Уполномочивающие административные методы регулирования предоставляют возможность конкретному кругу объекту управления совершить (совершать) те или иные действия и именно поэтому они имеют четкую адресность.

Поощрительные административные методы регулирования воздействуют на объект управления посредством мер морального и материального поощрения (награды, премии, льготы), стимулирования процесса выполнения служебного и общественного долга, функциональных обязанностей.

Поощрительные методы обладают и стимулирующим свойством, поскольку устанавливают такое состояние воли субъекта, при котором последние ставятся в условия выбора предписываемого поведения с расчетом получить определенные льготы, блага в случае достижения предполагаемого результата.

Особенность этого метода заключается в том, что в нормах права содержатся указания на определенный вариант поведения, следование которому является сознательно одобряемым, но не обязательным для отдельного субъекта¹³.

Запретительные административные методы регулирования содержат запрет совершать то или иное действие, которое объективно препятствуют достижению целей и задач управления, наносят вред процессу управления, противоречат общественным интересам.

Запретительные административно-правовые методы реализуются путем воздержания от совершения запрещенных действий, а невыполнение требований запретов и предписываемых действий или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей ведет к привлечению

¹³ Аксенов А.А. Управление в уголовно-исполнительной системе: Учеб. пособие. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003. – С. 95.

виновного к материальной или дисциплинарной ответственности, каждая из которых является разновидностью административных методов управления.

По форме предписания административные методы могут быть подразделены на: категорические; (императивные); поручительные; рекомендательные и диапозитивные.

Категорические административные методы регулирования характеризуются однозначностью предписаний, в них непосредственно определяется поведение объекта административно-правового регулирования, не предоставляется выбора, а сам управляемый (исполнитель) обязан точно выполнить то, что ему предписано субъектом управления.

Вместе с тем категорический метод выражается не только в однозначном предписании, исключающем возможность выбора исполнителем варианта поведения, а может строго определить границы действия подчиненного органа, предоставив ему право избрать способ, форму исполнения предписания, не искажая его смысла и целей.

Поручительные административные методы регулирования обязывают управляемого к разрешению того или иного вопроса или к совершению конкретных действий, которые не входят в его компетенцию.

Поручительный метод в отличие от категорического, предписывая действия, не определяет порядок их совершения, а предоставляет решение этого вопроса на усмотрение исполнителя.

Рекомендательные административно-правовые методы регулирования содержат определенные советы, рекомендации по поводу целесообразности совершения управляемыми тех или иных действий и предоставляют объекту управления возможность самостоятельно определить пути и способы выполнения с учетом особенностей его функционирования и фактических обстоятельств, сложившейся ситуации.

Сущность рекомендательного метода состоит в том, что в нормативных предписаниях содержится не прямая обязывающая регламентация относительно должного поведения, а установление определенных условий, обеспечивающих реализацию избранного поведения.

Особенность рекомендательного метода состоит в том, что, предписывая субъектам определенное поведение, одновременно им предоставляется право самостоятельно решать вопрос об объеме, форме и путях реализации этого поведения, т.е. в одних случаях рекомендация предоставляет право субъектам выбирать то или иное решение, в других – обязывает принять одно из них, позволяя при этом конкретизировать положение нормы, исходя из реальных возможностей данного субъекта.

Диспозитивные административно-правовые методы регулирования содержат предписания, которые представляют управляемым самим определять свои права и обязанности, договариваться о совместных действиях по выполнению этого предписания на основе взаимной договоренности о распределении между собой функций по реализации предписания вышестоящего органа.

Как видно, методы правового регулирования весьма разнообразны, находятся в определенной системе и поэтому поддаются различной классификации в зависимости от избранного классификационного основания.

Рекомендательные и поощрительные методы, имея общее назначение стимулировать улучшение общественных отношений, одновременно отличаются непосредственным характером определения состояния воли субъектов.

Если рекомендация, формулируя совет относительно желаемого правила, указывает лишь на то, что желаемый вариант поведения связан с определенными преимуществами по сравнению с традиционным, то поощрение, наряду с этим, сопровождает его установлением конкретного

блага в качестве вознаграждения за избранное поведение и (или) достигнутый результат, что характеризует поощрительный метод большей определенностью состояния воли субъектов по сравнению с рекомендательным.

По мнению некоторых авторов, можно поставить вопрос о признании юридического значения поощрения, иными словами: имеет ли административно-правовое свойство рекомендации, которые, по существу, образуют лишь совет (предложение, пожелание и т.п.) органов государственной власти, адресованное определенным субъектам (С. С. Алексеев), поскольку они могут иметь правовое значение лишь в качестве определенного этапа в правотворчестве.

В процессе проведения социальных реформ закономерно возникает потребность в локализации (устранении) старых, чуждых общественных отношений путем установления в нормах права запретов следования тем или иным вариантам поведения с указанием правовых последствий (санкций), которые могут наступить в случае нарушения запретов.

Данная направленность правового регулирования получила закрепление в особых методах (способах) принудительного воздействия, непосредственное назначение которых сводится к предотвращению противоправных поступков или принуждению субъектов следовать установленному порядку в случае, когда волевое поведение отдельных субъектов не совпадает с общепринятыми правилами, или причинить определенные лишения субъекту, совершившему правонарушение.

Особенность этих способов состоит в том, что они, прежде всего, содержат назначения наказания в результате неправомерного поведения и тем самым вызывают такое состояние воли субъектов, при котором последние, как правило, реализуя при этом превентивную функцию нормы права.

Иными словами, способы принудительного воздействия и превентивного, и реального характера рассчитаны на то, чтобы направить

волю субъектов в желательном для общества, государства и граждан направлении.

Приведенная выше классификация способов правового регулирования так называемого материального характера не претендует на исчерпывающую полноту, поскольку при дальнейшем исследовании норм права можно найти другие классификационные основания группировки методов правового регулирования.

Вывод по первой главе.

Таким образом, рассмотрев главу методы административно-правового регулирования: понятие, классификация, виды можем сделать вывод, что государственное управление всегда и тесно связано с государственной властью и нуждается в строгом и всеобъемлющем административно-правовом регулировании. Административно-правовые аспекты государственного управления представляют собой сложный механизм, требующий глубокого и специального исследования.

Методы осуществления управленческой деятельности занимают центральное место в механизме социального управления, который можно представить в виде совокупности способов обеспечения эффективной организации и функционирования системы управления, связанных с выдвижением объективных целей, постановкой задач, выработкой функций, созданием и развитием управляющей системы, призванной в ходе управленческого процесса добиваться достижения поставленных целей.

К классификации методов административно-правового регулирования относится характер воздействия на волю субъектов права методы административно правового регулирования подразделяются на методы убеждения и принуждения; способ воздействия – на обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, запрещающие методы; форма предписания – на категорические, (императивные), поручительные, рекомендательные и диалогические методы.

ГЛАВА 2. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1. Общая характеристика методов административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел

В настоящее время учеными используются разнообразные термины, обозначающие методы управления. Например, «методы выработки и принятия управленческих решений»¹⁴, «познавательные-программирующие методы» и др. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что исследование указанных управленческих методов относится к достаточно новой области науки. Изучение представленных выше мнений показывает, что они определяют одну и ту же группу методов управления. В данной работе мы обозначим их как познавательные методы управления.

Анализируя проблему познавательных методов, следует отметить, что для науки и практики в современный период характерна значительная математизация, которая тесно связана с жизнью общества. Формализация знаний – существенный фактор в деле изучения многогранных общественных явлений (например, управления борьбой с преступностью). Комплексное использование количественных и иных методов изучения сложных явлений жизни общества будет способствовать расширению познавательных способностей человека¹⁵.

В научной литературе отмечается, что в современный период управление превращается из «эмпирической деятельности»¹⁶, основанной

¹⁴ Ипакян А. П. Методы управления в органах внутренних дел: Дис... канд. юрид. наук. – М., 1973. – С. 30.

¹⁵ Веселый В.З. Формирование теории управления в сфере правоохранительной деятельности. – М.: Академия МВД СССР, 1988. – С. 31.

¹⁶ Андохин И.П. Теория массового обслуживания в промышленности. – М.: Экономика, 1970. – С. 41.

на опыте и интуиции отдельных руководителей, в научную систему, где активно используются математические методы исследования»⁹.

В качестве критерия оптимальности при этом может выступать минимизация затрат ресурсов, степени риска. Однако, как правило, принимаемые решения должны быть основаны на многих критериях, и следует ответить на вопросы о том, будет ли устранена сама проблема, о необходимых временных и материально-технических затратах при выполнении различных вариантов решения, о способах преодоления трудностей, о влиянии каждого конкретного варианта на деятельность системы в целом.

Большой интерес для сотрудников ОВД представляет анализ задач управления с использованием математических методов. При этом, безусловно, практическое применение математических методов в управленческой деятельности органов внутренних дел является прерогативой специалистов – математиков, программистов и т.п.

В силу того, что управленческая деятельность интегрирует многие специальные направления, виды деятельности и поэтому представляет комплекс функций, соответственно и их реализация должна осуществляться на высоком профессиональном уровне. Руководитель должен уметь на научном уровне программировать и проектировать процессы в обществе, а также управлять ими. В связи с этим при использовании методов системного подхода в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью для руководителя органа внутренних дел жизненно необходим системный стиль мышления.

Следует также заметить, что эффективное использование познавательных методов в деятельности ОВД необходимо предполагает проведение соответствующих мероприятий. Так, в научно-исследовательских и образовательных учреждениях МВД России необходимо непрерывно совершенствовать методики применения

математических методов, методов системного анализа, моделирования в деятельности ОВД. Кроме того, насущно необходимым является совершенствование частных методик, направленных на решение конкретных задач. Поэтому в сфере внутренних дел необходимо создание методик, интегрирующих приемы и способы исследования, которые присущи общенаучным и частно-научным методам.

С нашей точки зрения, идеальная модель подготовки специалистов для МВД России предполагает соответствие учебной специализации основным направлениям деятельности ОВД. Такая специализация обязательно должна учитываться при распределении курсантов при выпуске из ведомственного образовательного учреждения.

В некоторых западноевропейских странах полицейское образование предполагает специализированную подготовку не только практических работников, но и менеджеров-управленцев низового и среднего звена. На основании изложенного можно сделать вывод о своевременности концептуальной постановки вопроса о подготовке на базе образовательных учреждений МВД России специалистов-управленцев, которые могли бы применять познавательные методы управления в повседневной деятельности органов внутренних дел.

Координирующим центром по применению познавательных методов могли бы выступать соответствующие организационно-аналитические подразделения ОВД, которые оказывали бы методическую помощь и вели научную работу по разработке вышеуказанных методик. Необходимо также ввести в органах внутренних дел штатные единицы специалистов по созданию логико-математических моделей и применению количественных методов, которые будут эффективно работать при соответствующем методическом обеспечении штабов и постоянном обмене информацией. Хорошо налаженный непрерывный обмен информацией между вышестоящими и нижестоящими звеньями ОВД позволит постоянно совершенствовать качество используемых

методик, расширит возможности решения многих проблем, возникающих на практике.

Построение рассматриваемой структуры, на наш взгляд, позволит существенно оптимизировать процесс управления, а также повысит качество деятельности ОВД по раскрытию преступлений, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Другая разновидность методов управления, используемых в деятельности ОВД – методы организационного воздействия. Необходимо отметить, что организационными методами являются способы воздействия на организационную структуру управления, которое сводится, в основном, к нормированию и регламентированию деятельности. Вместе с тем в систему данных методов следует включить как методы воздействия на структуру управления, так и методы внутриорганизационной деятельности, связанные с научной организацией труда.

Так, А. Н. Косачев увязывает совершенствование организационных структур в обеспечении системы МВД России квалифицированным управленческим персоналом и укреплении штабных структур¹⁷. По сути, это предложение является отражением мнения А. П. Ипакяна о наборе такого состава работников для каждого звена и структурного подразделения, который бы наиболее успешно выполнял возложенные на него обязанности.

Представляется, что эффективная структура аппарата управления должна соответствовать выполняемым функциям. Решение вопроса о соотношении функций системы и ее структуры – основа построения и совершенствования структуры органов внутренних дел. На ОВД возложена основная охранительная функция государства – по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Кроме того, существуют общие и вспомогательные функции. Уточнение,

¹⁷См.: Косачев А. Н. Указ. соч. С. 5-8.

разграничение и формулирование основных, штабных и вспомогательных функций ОВД – это важнейшее условие организации их структуры. Зависимость между содержанием и структурой проявляется в изменениях, которые происходят в структуре при изменении состава функций¹⁸.

Проблема рассматриваемой зависимости состоит в том, что любая структура изменяется гораздо медленнее, чем содержание той или иной деятельности. В качестве примера можно привести тот факт, что функция борьбы с организованной преступностью была поставлена перед органами внутренних дел значительно раньше, чем появились подразделения, занимающиеся специализированным решением этой задачи. Отсюда, в современный период требуется мониторинг содержания деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также борьбе с преступностью. Это позволит своевременно реагировать на значимые изменения во внешней среде внесением организационно-структурных коррективов.

При совершенствовании организационно-структурного построения необходимо решать такие задачи:

- устранение дублирования деятельности подразделений; обеспечение оптимального соотношения организационно-аналитических, линейно-отраслевых и функциональных подразделений в структуре управленческих аппаратов;

- укрепление организационно-аналитических структур и усиление их роли как органов оперативного управления, призванных обеспечить сбор, анализ и оценку данных об обстановке, подготовку обоснованных решений по управлению силами и средствами ОВД и т.д.

Представляется, что оптимизация организационной структуры органов внутренних дел является неотъемлемым средством совершенствования системы управления для ее эффективного функционирования. Это обусловлено тем, что структура аппарата влияет

¹⁸ См.: Косачева А. Н. Указ. соч. С. 5-8.

на качество воздействия, осуществляемого в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью. Важным является и то, что совершенствование указанной структуры предусматривает оптимизацию функциональных обязанностей отдельных сотрудников, правильную организацию их деятельности.

Так, А. Ф. Майдыков выделяет следующие недостатки в работе аппаратов управления ОВД: неправильная организация рабочего дня, неполнота получаемой информации; нерациональная организация рабочего места; слабое знание сотрудниками своих обязанностей. Эти недостатки связаны с недостаточно оптимальным распределением работы, отсутствием должного сотрудничества между подразделениями, отсутствием системы эффективного информационного обеспечения (данная проблема будет рассмотрена нами дальше).

Процесс радикального совершенствования информационного обеспечения ОВД РФ приобретает коренное значение с учетом устойчивого роста преступности и развития ее организованных форм. В соответствии с данными проведенного нами опроса потребность ОВД в актуальной достоверной информации удовлетворяется примерно на 20-25%¹⁹. Такое положение обусловлено следующими причинами:

низким уровнем компьютеризации горрайлинорганов внутренних дел, что обуславливает устаревшие методы работы с информацией;

отсутствием единой методологии сбора, обработки и хранения информации оперативно-розыскного, справочного, криминалистического и статистического назначения;

организацией информационных фондов на основе разрозненных нормативных актов, с большим количеством бумажных носителей.

На сегодняшний день актуальной проблемой деятельности органов внутренних дел является обеспечение полноты, достоверности и качества

¹⁹ Материалы преддипломной практики ОУУП и ПДН ОП №2 УМВД России по г. Самара / Шамшутдинов Р.Р., 2021.

входящей информации. Ненадлежащая учетно-регистрационная работа на местах отражается на качестве сведений, поступающих в МВД России, УВД, УВДТ. Так, необъективные данные попадают и в федеральные учеты. Низкая эффективность централизованных информационных фондов обусловлена также отсутствием возможности непосредственного доступа пользователей к хранимой в ЭВМ информации и незаинтересованностью сотрудников органов внутренних дел в правильном заполнении форм первичных учетных документов. Этому способствует оторванность сотрудников оперативных служб от процесса формирования и использования банков данных.

Важнейшее современное направление развития системы информационного обеспечения деятельности подразделений и служб МВД России – создание на основе системного подхода единых методических, информационных, организационно-правовых и программно-технических решений: систематизацию информационных потоков и автоматизацию процессов их обработки на базе сетей ЭВМ регионального и центрального уровней; создание многоуровневой системы интегрированных банков данных оперативно-розыскного, справочного и иного назначения, концентрирующих сведения общего пользования, а также специализированных территориально-распределенных автоматизированных систем; нормативное регулирование, сервисное обслуживание функционирования системы и подготовка кадров; минимизация числа информационно значимых характеристик объектов учета при обеспечении их достоверности.

Группа методов управления в деятельности ОВД – методы организационно-регулирующего воздействия, среди которых можно выделить, административные, социально-психологические и экономические. Данные методы регулирования применяются непосредственно в отношениях между людьми.

Современный период развития российского государства предполагает возрастание роли экономических и социально-психологических методов управления. Так, социально-психологические методы повышают эффективность деятельности за счет учета психологических особенностей членов коллектива. Экономические же методы создают необходимые условия для административной деятельности сотрудников ОВД.

При этом основные методы воздействия в ОВД – административные (организационно-распорядительные) методы управления. При их помощи субъект управления, на основании властных полномочий, прямо воздействует на подчиненных, добиваясь от них надлежащего исполнения возложенных обязанностей, реализация сформулированных им решений. Без административного воздействия (приказы, запреты, распоряительство) государственное управление немыслимо. Административные методы – это прямое и централизованное воздействие на объекты управления. Здесь преобладают отношения «власти-подчинения», т.е. субъект своими актами выражает властную волю объектам управления. Это может быть как предписание к действию, которое объекту управления необходимо совершить либо от совершения которых следует воздержаться, а также сроки и способы их выполнения. Вместе с тем в административной деятельности ОВД имеют место горизонтальные административно-правовые отношения.

При взаимодействии субъекта и объекта управления административный метод проявляется как в организационной, так и правовой формах. Правовое и организационное содержание административного метода управления взаимосвязаны. Дискуссия в научных кругах о формах и видах проявления административного метода ведется давно. В частности, в 70-е годы XX века в соответствующих работах соотношение понятий «административный метод управления» и «административно-правовой метод управления» отличалось от

современного. Ю. М. Козлов, В. М. Манохин и И. А. Танчук сущность административного метода сводили в основном к административно-правовому содержанию²⁰. Ярким выражением подобного подхода явилась позиция В. В. Плешакова. Рассматривая соотношение административного и административно-правового метода управления, автор характеризует их следующим образом.

«Административный метод – волевое, сознательное воздействие на поведение людей, решающий конкретные задачи управления. Административно-правовой метод, реализуясь через систему административно-правовых норм, обеспечивает развитие и поддержку управленческих отношений в том направлении, которое соответствует требованиям государственной дисциплины и правопорядка. По мнению автора, при этом, административный метод, выступая как компонент управленческих отношений, испытывает воздействие административно-правового метода регулирования и, более того, нуждается в этом регулирующем воздействии, в правовой обеспеченности и целесообразности его применения. Это относится и к случаям, когда речь идет о не правовых формах проявления административного метода, так как управляющие действия, лишенные правовой оболочки, являются производными от государственных нормативных требований»²¹. Подводя итог своему рассуждению, автор делает вывод: «административно-правовой метод регулирования определяет административный метод, оказывая на него постоянное воздействие»²².

²⁰ Манохин В. М. Об особенностях административного регулирования хозяйственных отношений на современном этапе // Тезисы межвузовской теоретической конференции. – М.: МГУ, 1966. – С. 39; Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством в СССР. – М.: МГУ, 1969. Ч. 1. – С. 141-143; Танчук И. А. Правовые формы и методы руководства промышленностью. – М.: Юрид. лит. 1966. – С. 29.

²¹ Плешаков В.В. Административный метод советского государственного управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М.: МГУ, 1977. – С. 18.

²² Плешаков В. В. Указ. соч. – С. 19. Хотелось бы отметить, что мы не ставили задачу детального рассмотрения различных классификаций административных методов. Они приведены в работах Ю. М. Козлова, И. С. Мангутова и Л. И. Усминского, О. В.

Нельзя обойти вниманием и тот факт, увлечение административными методами воздействия закономерно привело к торжеству административно-командного стиля управления. Для устранения негативных последствий этого необходимо: избавиться от бюрократических тенденций, оставшихся от прежней государственной системы, акцентировать внимание на творческом управлении нижестоящими органами и оказании им реальной, а не формальной помощи; разнообразить комплекс, используемых методов управления (административных и иных). Это позволит изучить объект управления и сферу его деятельности, научно прогнозировать его поведение, своевременно реагировать на его действия.

При этом нужно уметь различать административные методы и бюрократическое администрирование, ибо использование первых обусловлено не только их внутренним содержанием, но и отношениями в обществе, а также степенью научного подхода к проблемам управления и культурой руководителя.

Кроме того, сущность административных методов не сводится к приказному началу и воздействию на объект управления без учета его интересов и конкретной ситуации. А.П. Ипакян справедливо замечает по этому поводу: «Индивидуальный подход к подчиненным в процессе административного распорядительства требует от руководителя особого чувства интуиции, позволяющего ему определять в каждый данный момент, какое именно решение является наиболее справедливым и правильным и будет ли оно воспринято как действительно справедливое и правильное всеми другими»²³.

В практике государственного управления зачастую сам объект управления является инициатором принятия одностороннего акта, а также

Козлова, Е. Ф. Яськова, А. Ф. Майдыкова, А. П. Ипакяна, А. П. Коренева, в диссертационных исследованиях В. В. Плешакова и В. Н. Макаrchука.

²³ Маилян С. С. Групповые формы подготовки и принятия управленческих решений: Дис... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 128.

в достаточной мере используется и предварительное обсуждение управленческих решений на заседаниях коллегий, оперативных совещаниях, собраниях. В этом случае реализуется принцип разумного сочетания единоначалия и коллегиальности в государственном управлении.

В процессе использования административных методов управления важной является роль права как регулятора взаимоотношений субъекта и объекта управления. Указание в нормативном акте на необходимость следовать в процессе управления специальным правилам, использовать определенные методы делает их обязательными для использования.

Социально-политические и социально-экономические преобразования, возросшие объемы работ объективно требуют совершенствования процесса использования административных методов управления. В современных условиях возрастает также значение экономических методов управления, которые представляют собой способы достижения целей управления на основе реализации требований экономических законов и интересов, позволяющие стимулировать заинтересованность коллективов и отдельных сотрудников в достижении высоких конечных результатов²⁴.

Специфика экономических методов состоит в их косвенном воздействии на объект управления, в использовании для решения поставленных задач материальной заинтересованности людей. А это один факторов, способствующих единству волеизъявления управляющего и управляемого.

К экономическим методам можно отнести: прибыль, заработную плату, премии, кредит, цену, политику налогообложения и др. В связи с тем, что деятельность ОВД финансируется из государственного бюджета и, как правило, не связана с производством материальных благ,

²⁴ Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. А. П. Коренева. – М: МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1996. – С. 90.

использование методов экономического воздействия ограничено. Вместе с тем их стимулирующее воздействие достаточно велико и, в сочетании с иными методами управленческого воздействия, позволит решать задачи управления в полном объеме. Указанные методы обеспечивают необходимые условия для деятельности сотрудников органов внутренних дел. Нестабильность экономики России, резкое расслоение общества, нецивилизованные рыночные отношения обуславливают необходимость гарантий обеспеченности сотрудников ОВД в социальном и бытовом плане. Отсутствие должного финансирования органов внутренних дел порождает психологическую нестабильность в коллективе. Поэтому важна взаимообусловленность использования экономических и социально-психологических методов. Такие методы психологического побуждения как принуждение, убеждение и вовлечение должны основываться, прежде всего, на материальном благополучии сотрудников.

К сожалению, в настоящее время в ОВД широко применяется только материальное поощрение сотрудников, добившихся значительных успехов в служебной деятельности: денежная премия, награждение ценным подарком, повышение должностного оклада. В науке управления нет единого взгляда на отношение материального поощрения к административным или экономическим методам. Думается, что это зависит от источников формирования фондов материального поощрения (в деятельности органов внутренних дел бюджетные или внебюджетные поступления).

Не следует забывать, что экономические методы управления не будут в ОВД основными в силу того, что задачи и цели ОВД не связаны напрямую с экономикой. Вместе с тем требуется обязательное сопоставление заработной платы с реальным прожиточным уровнем, ее стабильная выплата, льготная политика налогообложения; преобладание материального поощрения, премирование, поиск внебюджетных источников формирования призовых фондов; объективная оценка

деятельности сотрудников ОВД в плане сэкономленных и возвращенных государству средств, сбережения трудовых ресурсов и др.; первоочередное финансовое и материальное обеспечение наиболее отличившихся сотрудников и подразделений органа внутренних дел.

Многие проблемы использования социально-психологических методов управления обусловлены недостаточным пониманием их природы. До последнего времени изучение этих методов проводилось, в основном, в , рамках социологии, психологии и других прикладных наук. А советская государственная идеология решала проблему межличностных конфликтов в коллективах не научными методами, а путем административных мер.

В настоящее время социологические методы применяются при решении как внутриорганизационных, так и внешних проблем ОВД. На деятельность последних весомое влияние оказывают такие социально-массовые процессы, как движение кадров и миграция населения, которые складываются из множества независимых актов, совершаемых отдельными людьми по личным мотивам. Эти процессы во многом стихийны и различаются по направленности, объему и структуре. Сегодня активно изучаются причины и закономерности социально-массовых процессов. Например, известно, что миграционные перемещения часто вызываются различиями в экономических, экономико-географических, демографических, культурно-бытовых условий жизни населения соответствующих территориальных зон. Исследуя состав мигрантов, можно прогнозировать характер развития оперативной обстановки на обслуживаемой территории, а значит и намечать комплекс мер по усилению охраны общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбы с правонарушениями. Особенно рассматриваемый метод актуален при регулировании движения кадров. Указанные выше причины служат причиной миграции не только населения, но и кадров органов внутренних дел, что приводит к некомплекту штатов и низкому

профессиональному уровню сотрудников органов внутренних дел в отдаленных районах страны. Здесь необходимо использовать метод социально-экономических приоритетов, а именно: систему надбавок к оплате, премии, решение жилищно-бытовых проблем. Это позволит рационально регулировать кадровые потоки, решать проблему некомплекта штатов ОВД.

ОВД в административной деятельности находятся в постоянном развитии: формируются новые структуры, перемещаются кадры. Последнее отчасти связано с тем, что часть личного состава выходит на пенсию, а выпускники образовательных учреждений зачисляются на должности.

Представляется, что движение кадров должно регламентироваться балансным расчетом потребности в кадрах и определением возможности ее обеспечения, что предусматривает получение сведений о численности высвободившихся сотрудников по соответствующим подразделениям органов внутренних дел и дополнительной потребности в кадрах по тем же показателям. На основании этого могут строиться балансы перераспределения кадров как внутри, так и между подразделениями.

2.2. Методы организационного воздействия в органах внутренних дел

Методы воздействия в ОВД включают в себя несколько групп методов. Как уже отмечалось нами ранее, целесообразно их разделить на две большие категории: методы воздействия на структуру аппарата управления и методы воздействия руководителя на подчиненных. Если первая группа методов воздействует, прежде всего, на организацию системы управления, то есть относится к организационным методам, то вторая относится к методам регулирования, которые применяются при

непосредственном контакте субъекта и объекта в повседневной управленческой деятельности.

Организационные методы в административной деятельности – это способы воздействия на организационную структуру управления. Такое воздействие сводится, прежде всего, к регламентированию и нормированию деятельности. Однако, на наш взгляд, в систему этих методов уместно включить не только методы воздействия на структуру управления, но также и методы внутриорганизационной деятельности, связанные с научной организацией труда.

На наш взгляд, существенные проблемы имеются в вопросе обеспечения организационного единства между муниципальными и территориальными подразделениями ОВД, нередки даже случаи их определенного противостояния.

Исследование ряда научных работ, содержащих исследования по проблеме совершенствования организационно-структурного построения ОВД, позволяет нам согласиться с точкой зрения А.П. Ипакяна, который выделяет четыре направления организационного воздействия:

1. Построение эффективной структуры аппарата управления с точки зрения необходимого набора подразделений и служб, определения содержания их деятельности, соподчиненности между ними, распределением функциональных обязанностей, прав и ответственности.

2. Определение оптимальных количественных параметров структуры аппарата (нормативы штатной численности, соотношение различных категорий сотрудников, равномерное и пропорциональное распределение сил и средств).

3. Обеспечение соответствующей социальной структуры системы, то есть набора такого состава работников для каждого звена и структурного подразделения, который бы наиболее успешно выполнял возложенные на него обязанности.

4. Совершенствование информационной системы ОВД²⁵.

Необходимо отметить, что целый ряд исследователей, занимающихся данной проблемой, строят свои предложения по совершенствованию деятельности ОВД с учетом вышеприведенных воздействий. Так, В.Ф. Сухарев в качестве направлений совершенствования организационных структур называет: их оптимизацию на основе типизации, более широкое применение программно-целевых структур, рационализацию нормативного закрепления²⁶. Типизация организационных структур дает возможность разработки параметров построения, исходя из учета специфики внешней среды каждого из органов, а не из усредненного показателя. Программно-целевую структуру автор предлагает использовать вместо традиционной линейно-функциональной. Наличие же документов, в которых были бы отражены все параметры организационной структуры ОВД, положительно сказывается на информированности сотрудника, повышает роль организационного фактора. Очевидно, что данное положение относится к совершенствованию организационной системы ОВД.

А. Н. Косачев видит совершенствование организационных структур в обеспечении системы МВД квалифицированным управленческим персоналом и укреплении штабных структур²⁷, что по своей сути является отражением предложения А. П. Ипакяна о наборе такого состава работников для каждого звена и структурного подразделения, который бы наиболее успешно выполнял возложенные на него обязанности.

Здесь, на наш взгляд, также уместно будет привести некоторые результаты исследования, проведенного нами среди руководителей ОВД.

²⁵ Ипакян А.П. Указ. Соч. – С. 102.

²⁶ Сухарев В.Ф. Совершенствование оргструктур горрайорганов внутренних дел // Проблемы управления горрайорганами внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1981. – С. 45-56.

²⁷ Косачев А.Н. Состояние и пути совершенствования системы управления ОВД и внутренними войсками МВД России. Лекция по учебной дисциплине «Организация управленческой деятельности в ОВД». – М.: Академия управления МВД России, 1996. – С.5-8.

На вопрос, считают ли они структуру своего подразделения оптимальной в настоящее время, 20% опрошенных ответили отрицательно, 44% положительно и 36% затруднились ответить²⁸. Мы полагаем, что такой большой процент руководителей, которые затруднились дать однозначный ответ на этот вопрос, связан, прежде всего, с их стремлением показать, что критерий оптимальности системы всегда относителен, всегда существуют определенные возможности для улучшения организационной структуры ОВД. В качестве источников улучшения функционирования системы органов внутренних дел в рамках указанного исследования назывались следующие: 24% высказались за более широкое предоставление права руководителям подразделений перегруппировывать свои силы в связи с изменениями оперативной обстановки; 37% считают, что необходимо укрепить штабы и предоставить им широкие полномочия по совершенствованию аппарата управления; 18% считают, что нужна более тщательная разработка функциональных обязанностей сотрудников подразделения, наконец, 64% уверены, что эффективность функционирования органов внутренних дел во многом зависит от совершенствования информационного обеспечения подразделения, путем разработки и введения новейших организационных систем.

Говоря о построении эффективной структуры аппарата управления, прежде всего, следует подчеркнуть, что она должна максимально соответствовать выполняемым функциям. Разрешение вопроса о соотношении функций, реализуемых системой, и ее структуры является основой построения и совершенствования структуры органов внутренних дел. На ОВД возложена основная охранительная функция государства по охране общественного порядка и борьбы с преступностью²⁹. Кроме того,

²⁸ Материалы преддипломной практики ОУУП и ПДН ОП №2 УМВД России по г. Самара / Шамшутдинов Р.Р., 2021.

²⁹ Косачев А.Н. Указ. Соч. – С. 10.

еще существуют штабные (или общие) функции и вспомогательные. Уточнение, разграничение и формулирование основных, штабных и вспомогательных функций ОВД – это важнейшее условие организации их структуры. Зависимость между содержанием и структурой проявляется в изменениях, которые происходят в структуре при изменении состава функций. Проблема данной зависимости в том, что любая структура изменяется гораздо медленнее, чем содержание деятельности. Примером здесь может служить тот факт, что функция борьбы с организованной преступностью была поставлена перед ОВД значительно раньше, чем появились соответствующие подразделения, занимающиеся непосредственным решением данных задач. Следовательно, необходим постоянный мониторинг содержания деятельности по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью, и своевременное реагирование на любые значимые изменения во внешней среде путем внесения соответствующих организационно-структурных корректив.

В настоящее время при совершенствовании организационно-структурного построения должны решаться следующие задачи:

- устранение параллелизма и дублирования деятельности;
- обеспечение оптимального соотношения штабных, линейно-отраслевых и функциональных подразделений в структуре управленческих аппаратов;
- укрепление штабных структур и усиление их роли как органов оперативного управления, призванных обеспечить сбор, анализ и оценку данных об обстановке, подготовку обоснованных решений по управлению силами и средствами ОВД;
- приведение в соответствие с реальной обстановкой и ее прогнозируемыми изменениями предметов ведения и зон ответственности служб, ориентируясь на их укрепление в рамках общественной безопасности;

– совершенствование подразделений, призванных решать задачи, которые раньше не считались приоритетными (борьба с коррупцией в системе МВД, обеспечение информационной безопасности).

Штаты конкретного ОВД определяются на основе имеющихся нормативов штатной численности, типовых штатов, подготовленных путем проведения специальных научных исследований сотрудниками полиции, научных подразделений и организационно-штатного отдела Главного штаба МВД РФ.

Разработкой и осуществлением организационно-штатной политики в органах внутренних дел занимается Центральная штатная комиссия МВД России. Комиссия рассматривает: штаты структурных подразделений центрального аппарата МВД России и подразделений, непосредственно ему подчиненных, изменения структуры органов, предприятий и учреждений внутренних дел, их задачи и функции, типовые структуры, штаты и нормативы штатной численности ОВД.

В настоящее время наиболее часто употребляются следующие методы определения штатной численности:

1. На основе нормативов, установленных МВД РФ. Необходимо признать, что это самый простейший и, отчасти, формальный способ.

2. На основе использования в качестве условных нормативов средних показателей нагрузки в данном регионе.

3. Путем сравнительного анализа показателей нагрузки в соотношении с результатами деятельности. Данный метод применяется при уточнении ранее полученных расчетных значений и местных нормативов применительно к особенностям конкретного ОВД.

4. На основе изучения затрат рабочего времени.

5. На основе метода опроса экспертов.

Построение внутриорганизационной деятельности на основе научной организации труда связано с кадровым обеспечением ОВД. Именно оптимальный качественный и количественный состав

сотрудников способен решать поставленные задачи, повышать эффективность деятельности. В этой связи необходимо особое внимание уделять вопросам профориентации и профотбора для предупреждения проникновения в ОВД сотрудников, преследующих, в первую очередь, свои корыстные цели. Для решения поставленной задачи повышенное внимание следует уделять специальным психологическим тестам и проверкам.

Современный уровень развития общества требует от сотрудников ОВД и качественного улучшения уровня своей подготовки, как в плане получения специальных знаний, так и более детального изучения прикладных дисциплин: математики, социологии, психологии, основам компьютерной техники. Это позволит решать поставленные задачи с применением научных методов, оптимизирует процесс реагирования на изменения в оперативной обстановке, качественно улучшить деятельность подразделений ОВД.

Еще одной проблемой в кадровом обеспечении ОВД является текучесть кадров. Мы не будем подробно рассматривать все ее нюансы, так как она затрагивает не только организационный аспект управления. Следует лишь отметить тот факт, что организационное воздействие должно быть направлено на создание благоприятных условий работы, научное решение проблемы нормирования труда и улучшения технического обеспечения.

Продолжающийся рост преступности, активная миграция преступников, межрегиональный характер и организованность их действий требуют новых подходов в стратегии борьбы за обеспечение безопасности государства, защиты жизни, здоровья, достоинства и чести граждан. Одним из эффективных путей укрепления правопорядка является своевременное, полное и достоверное информационное обеспечение деятельности правоохранительных органов. Приоритетные

направления развития информационного обеспечения системы МВД России отражены в приказах МВД России.

Актуальной проблемой в деятельности ОВД является обеспечение полноты, достоверности и качества поступающей с мест информации. Низкое качество учетно-регистрационной работы на местах отражается на полноте, достоверности и своевременности подготовки сведений, поступающих на уровень МВД. Как следствие, необъективные данные попадают и в федеральные учеты. Таким образом, значительная часть сил и средств затрачивается впустую.

Низкая эффективность централизованных информационных фондов обусловлена отсутствием возможности непосредственного доступа пользователей к хранимой в ЭВМ информации, незаинтересованностью практических сотрудников в качественном заполнении большого количества форм первичных учетных документов.

Ключевым направлением развития системы информационного обеспечения административной деятельности ОВД России являются, по нашему мнению, единые методические, информационные, организационно-правовые и программно-технические решения, выработанные на основе системного подхода.

2.3. Познавательные методы управления, применяемые в органах внутренних дел

Прежде чем перейти к рассмотрению особенностей познавательных методов управления, следует осветить некоторые общие вопросы. В процессе управленческой деятельности люди ставят перед собой определенные цели и добиваются их достижения путем принятия соответствующих управленческих решений и затем их осуществления. В

таком понимании всю управленческую деятельность можно рассматривать как процесс выработки, принятия и практической реализации управленческих решений. Также следует подчеркнуть, что методы управления находятся в диалектическом единстве с целями управления: цель управления обуславливает специфику использования методов управления, а выбор методов, в свою очередь, в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Таким образом, успех процесса выработки, принятия и реализации управленческих решений напрямую зависит от применяемых методов управления, совершенствование которых ведет к оптимизации управления.

Далее следует отметить, что существенное влияние на выработку и принятие управленческих решений оказывают познавательные методы управления. Однако, это вовсе не означает, что на данной стадии процесса управления не применяются другие методы управления. Так, например, в силу того, что общение людей, руководителя и подчиненных происходит постоянно, организационно-регулирующие методы воздействия применяются непрерывно на каждой стадии процесса управления. В то же время именно познавательные методы позволяют выработать научно обоснованные решения, реализация которых определит весь ход управленческого процесса.

В научной литературе используются различные термины для обозначения познавательных методов управления: «методы выработки и принятия управленческих решений» (А.П. Ипакян), «познавательно-программирующие методы» (Е.С. Яськов) и т.д.³⁰. Такие различия в терминологии у различных авторов объясняются тем, что исследование познавательных методов управления является сравнительно новой сферой науки. Так, А.П. Ипакян понимает под методами выработки

³⁰ Яськов Е.Ф. Методы управления правоохранительной деятельностью. – М., 1994. – С. 24.

управленческих решений широкий арсенал способов, приемов, правил исследования, используемых для изучения и разрешения задач, возникающих в управленческой практике ОВД. Е.Ф. Яськов определяет познавательно программирующие методы как методы управления, с помощью которых решается познавательная функция управления, включающая в себя определение целей и постановку задач. Анализ вышеприведенных определений показывает, что авторы имеют в виду фактически одну и ту же группу методов управления, которые, по нашему мнению, позволяют выработать научно обоснованные управленческие решения и существенно оптимизировать процесс управления. Эти методы определены нами в рамках настоящего исследования как познавательные методы управления.

Далее следует особо подчеркнуть, что методы выработки управленческих решений – это исследовательские, познавательные, аналитические методы. Выработка управленческих решений тесно взаимосвязана с аналитической работой. Понятие «аналитическая работа» в ОВД имеет довольно широкий смысл, охватывая своим содержанием такие разнообразные методы и приемы мыслительной деятельности, как анализ, синтез, индукция, дедукция и т.д.

Рассматривая познавательные методы, нельзя не остановиться на том, что характерной чертой развития современной науки и практики является математизация знаний. Несмотря на абстрактный характер математического аппарата, он теснейшим образом связан с общественной практикой. Формализация (переход в количественные параметры) является важным условием на пути познания сложных общественных явлений, в частности, преступности и управления борьбой с ней. Использование количественных методов наряду с другими методами исследования сложных явлений общественной жизни будет способствовать расширению познавательных способностей человека. Так, например В.З. Веселый выделил ряд направлений совершенствования

управления в сфере правоохранительной деятельности, одним из которых является «математизация исследований, вовлечение в научный оборот математического аппарата и математического образа мышления, используемых в естествознании. Создание собственных логико-математических моделей для изучения, прежде всего, механизма, а также иных элементов управления в сфере правоохранительной деятельности»³¹.

Особо важно отметить, что административная деятельность ОВД связана с анализом массовых явлений и процессов. При анализе и раскрытии преступления приходится сталкиваться с множеством лиц, с необходимостью распознавания личностей; здесь возникает множество версий, комбинаций. Статистическая обработка результатов экспериментов немыслима без использования теории выборки. При решении упомянутых и многих других проблем оказывается полезной специальная математическая наука – комбинаторика, – и тесно связанная с ней теория множеств.

Вместе с тем, функционирование ОВД связано с деятельностью людей (сотрудников ОВД, работников вспомогательных служб, правонарушителей, потерпевших и т.д.). Деятельность людей складывается из многих составляющих, она может иметь не только заранее предсказуемый, но и случайный характер. В то же время эффективность борьбы с преступностью зависит от многих факторов, не всегда известных заранее или известных лишь частично, то есть деятельность ОВД связана с явлениями случайного характера. Распознавание преступных действий и преступников часто осуществляется при влиянии случайных факторов. Прогнозирование определенной ситуации также опирается на учет как детерминированных, так и случайных факторов.

³¹ Веселый В.З. Формирование теории управления в сфере правоохранительной деятельности. – М: Академия МВД СССР, 1988. – С. 31.

Объективно математические методы являются также одним из основных приемов анализа и обработки статистических данных. Наука, изучающая закономерности и связи в массовых явлениях с использованием математических методов, называется математической статистикой³². К основным методам математической статистики относятся: метод выборочного наблюдения, метод корреляционного анализа, метод обработки динамических рядов. Математическая статистика является одним из важнейших инструментов познания объективных закономерностей общественного развития. В административной деятельности ОВД широкое применение получили методы уголовной статистики и статистики правонарушений.

Использование количественных методов в практике организации управления ОВД обусловлено необходимостью получения точных знаний об управляемых объектах и процессах, происходящих в них.

Справедливо будет отметить, что перед практической деятельностью сотрудников ОВД стоит задача научиться правильно применять новейшие достижения математического аппарата и вычислительной техники для нужд борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. В этой связи целесообразно привести некоторые данные, полученные в результате наших исследований деятельности подразделений ОВД в г. Самара и самарской области. При проведении анкетирования руководителей различных подразделений ОВД, на вопрос об использовании математических методов управления в подготовке и принятии решений утвердительно ответили соответственно 30% и 15% опрошенных. Кроме того, следует подчеркнуть такой немаловажный факт, что 75% опрошенных в г. Самаре и 60% опрошенных в Самарской области на вопрос о том, считают ли они, что применение математических методов

³² Гмурман В.Е. Теория вероятностей и математическая статистика. – М: Высшая школа, 1972. – С. 29; Блувштейн Ю.Д. Криминология и математика. – М.: Юридическая литература, 1974. – С. 35.

повысит эффективность принимаемых решений и качество управленческой деятельности, ответили утвердительно³³.

Признавая принципиальную возможность использования математических методов в управленческой деятельности ОВД, нельзя не заметить, что в каждом случае, применительно к конкретным задачам, существуют определенные объективные и субъективные трудности, ограничивающие их применение. Известную ограниченность математических методов неоднократно подчеркивали и сами представители математической науки. Анализ результатов проведенного исследования позволяет нам определить следующие причины недостаточного использования математических методов в деятельности органов внутренних дел. К субъективным причинам можно отнести, прежде всего, психологический барьер – так, 17% от общего числа опрошенных (14% в г. Самара и 23% в Самарской области) выразили сомнение в эффективности использования математических методов при решении задач управления в ОВД. В качестве объективных причин недостаточного использования математических методов в ОВД 24% опрошенных в г. Самара указали на недостаточность обеспечения электронно-вычислительными средствами, 61% – на отсутствии соответствующих методик использования и специалистов, способных заниматься данными разработками (87%) областные респонденты отметили обе причины. Обобщение и анализ результатов исследований дали нам основания утверждать, что проблема использования математических методов в управленческой деятельности ОВД острее стоит в Самарской области, что объясняется более широкой компьютеризацией ОВД г. Самара³⁴. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что отсутствие соответствующих методик применения

³³ Материалы преддипломной практики ОУУП и ПДН ОП №2 УМВД России по г. Самара / Шамшутдинов Р.Р., 2021.

³⁴ Там же.

математических методов способствует получению недостаточного объема знаний о них у широкого круга сотрудников ОВД порождает неверие в возможность исследования задач управления на основе формализации знаний.

Приведенные результаты исследования также позволяют утверждать, что для работников ОВД значительный интерес представляет анализ задач управления с использованием математических методов, то есть с концептуальных позиций. В то же время, не вызывает сомнений тот факт, что практическое применение математических методов (разработка соответствующих программ, техника расчета) в управленческой деятельности органов внутренних дел – это дело соответствующих специалистов – математиков, программистов и т.д. Вместе с тем, следует отметить, что такие специалисты не только сами должны быть знакомы со спецификой деятельности органов внутренних дел, но и работать с группой экспертов-юристов, в свою очередь имеющих необходимые представления о математических методах.

Немаловажное значение в административной деятельности ОВД играют и другие методы исследования операций: сетевого планирования и управления, теории игр, линейного и динамического программирования. Как правило, эффективность деятельности ОВД в борьбе с преступностью и охране общественного порядка во многом зависит от быстрого реагирования на правонарушения, организации взаимодействия сил и средств, участвующих в операциях, а также выбор оптимальных управленческих решений по их использованию. Так, использование методов сетевого планирования и управления в ОВД с учетом особенностей их деятельности позволяет осуществлять планирование оперативных мероприятий на научной основе и обеспечить повышение эффективности проведения операций с множеством взаимосвязанных исполнителей. В деятельности ОВД для эффективного управления силами и средствами необходимо иметь единый оперативный документ, в

котором в наглядной форме, по этапам и по времени был бы отражен и оптимизирован весь процесс операции. Таким документом может быть сетевая модель управления операцией. Сетевая модель управления операцией представляет собой графическое, системное отображение и алгоритмизацию действий подразделений и служб органов внутренних дел с момента получения сообщения о происшествии, которое может служить основанием для ввода в действие оперативного плана и до завершения события. Разработка сетевой модели осуществляется в определенной последовательности:

1. Определяются этапы операции: проведение инструктажа сотрудников, сбор и проверка данных, касающихся преступления и т.д.

2. Составляется перечень событий для разрабатываемой сетевой модели, исходя из утвержденного плана операции и ее этапов.

3. Составляется структурная схема сетевой модели, ее основанием является перечень этапов и событий, находящихся на каждом из них.

4. Определяется максимальный или критический путь между исходным и завершающим событием на сетевой модели: между получением информации о совершении преступления и его раскрытием.

5. Определяются основные параметры сетевой модели. Применительно к особенностям использования сетевых методов в оперативно- розыскной деятельности ОВД к основным параметрам сетевой модели относятся ранние сроки совершения событий, ранние и поздние сроки осуществления этапов оперативного плана, относительные резервы времени событий.

6. Производится оптимизация параметров сетевой модели. Она проводится, прежде всего, по времени за счет сокращения продолжительности отдельных элементов операции, находящихся на критическом пути: путем переброски части людей и материальных ресурсов с элементов операции, имеющих относительные резервы времени.

Так, анализ проведенного нами анкетирования сотрудников ОВД показывает, что в той или иной степени элементы системного анализа присутствуют в работе каждого подразделения; 94% опрошенных назвали системный анализ как один из основных познавательных методов, применяемых в ОВД³⁵.

Особенностью системного подхода является существенная познавательная значимость функции системы как способа исследования объективно существующих сложных взаимосвязей и зависимостей. Системный подход в общепринятом понимании это методологическая позиция, стремящаяся представить и изучить объект во всей его сложности, а также средство приведения объекта большей сложности в упрощенную систему, которая способствует познавательным возможностям исследования. Конкретным методом системного подхода является системный анализ³⁶.

В качестве следующего уровня системного анализа выступает всесторонний подход к структуре каждого из элементов системы управления. Данный подход характеризуется тем, что один уровень системного подхода должен сменяться другим: установление новых связей и зависимостей, углубление познаний, позволяющих объяснить те или иные процессы, происходящие в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Так, например, аналитические справки в ОВД часто сводятся к описательному текстовому изложению собранного статистического материала. Очевидно, что с помощью таких документов нельзя отразить закономерности и сущности тех или иных значимых явлений.

Важным аспектом системного анализа выступает также обеспечение разумного компромисса сторон. При выработке решения, связанного с

³⁵ Материалы преддипломной практики ОУУП и ПДН ОП №2 УМВД России по г. Самара / Шамшутдинов Р.Р., 2021.

³⁶ Ипакян А.П. Указ. соч. – С. 22.

одной стороной, должно учитываться его влияние на другую. Например, при усилении следственных аппаратов за счет личного состава оперативных подразделений ослабевает оперативно-розыскное направление деятельности ОВД.

Анализ основных операций системного анализа свидетельствует том, что непосредственная предметная область применения системного подхода к анализу проблем всегда связана с разработкой конкретных методов исследования, среди которых особое место занимает моделирование. «Моделирование – метод исследования явления, процессов на основе их замещения образами, аналогиями»³⁷. Действительно, при принятии любого решения особенно важен прогностический момент. Субъект управления должен учитывать последствия принятия данного решения и быть уверен, что оно не ухудшит существующего положения и не нанесет ущерб другим сторонам работы. Моделирование позволяет представить объект в более простом и доступном для понимания виде и получить новые знания без непосредственного изучения объекта. Для ОВД представляют интерес, прежде всего, логико-математические модели преступности. Они получаются путем создания системы подробных количественных характеристик распространенности определенных групп и видов преступлений и преступной активности конкретных возрастных, социальных и иных групп населения по определенным видам преступлений и сведения этих показателей в единый комплекс. По мнению ряда авторов, наиболее эффективный путь моделирования преступности заключается в использовании для описания, объяснения изменений и прогнозирования преступности матричных моделей преступности, позволяющих отыскивать и качественно выражать зависимости между группами, видами преступлений и характеристиками контингента преступников. При моделировании преступности

³⁷ Теория и практика социального управления. – М, 1997. – С. 122.

принципиально важен взгляд на преступность как на явление социального характера.

Как уже указывалось ранее, развитие моделирования тесно взаимосвязано с развитием сферы использования математических методов. В настоящее время необходимо существенное расширение применения логико-математических моделей, которые являются исключительно важным элементом научного познания.

Инструментом предвидения последствий реализации управленческих решений, источником информации, позволяющим определить правильность решения, усовершенствовать его стороны может быть и такой познавательный метод, как социальный эксперимент. Основная его цель – это проверка жизненности управленческих решений, выявление его положительных и отрицательных сторон.

Вывод по второй главе.

Подводя итог нашим рассуждениям, следует подчеркнуть, что для более эффективного использования познавательных методов в деятельности ОВД необходимо проведение соответствующих мероприятий. В научно-исследовательских и образовательных учреждениях системы МВД России должны постоянно совершенствоваться методики применения математических методов, методов моделирования, системного анализа в деятельности органов внутренних дел. В связи с расширением круга проблем, стоящих перед ОВД, необходимо постоянное совершенствование частных методик, предназначенных для решения конкретных задач. В силу этого в сфере административной деятельности ОВД также необходимо создание методик, интегрирующих в себе приемы и способы исследования, присущие общенаучным и частно-научным методам.

Наши исследования приводят к выводу, что в практической деятельности ОВД координирующим центром по применению познавательных методов должны стать соответствующие подразделения

штабов новой формации с использованием всех последних инновационных способов и методов вплоть до внедрения искусственного интеллекта в административную деятельность ОВД.

Построение данной структуры, на наш взгляд, позволит значительно оптимизировать управленческий процесс, повысит качество деятельности ОВД по раскрытию преступлений и охране общественного порядка. Постоянный обмен информацией между нижестоящими и вышестоящими звеньями позволит постоянно совершенствовать качество используемых методик, расширит возможности решения многих проблем, возникающих в практике деятельности ОВД.

Завершая анализ познавательных методов управления, необходимо особо подчеркнуть, что данное исследование объективно не является всеобъемлющим. Невозможность описания в ограниченном объеме всех возможностей применения данных методов заключается в том, что изучение использования лишь некоторых из них само по себе может являться темой отдельного исследования. В то же время наше исследование познавательных методов управления как эффективного инструментария, используемого в процессе функционирования ОВД, позволило достаточно полно очертить круг вопросов, необходимых для выполнения поставленных нами выше задач, а результаты и положения данного исследования нашли свое применение в деятельности ряда служб и подразделений ОВД г. Самары и Самарской области.

Заключение

Таким образом, рассмотрев в настоящем исследовании методы административной деятельности ОВД можем сделать вывод, что влияние административно-правового метода на общественные процессы в сфере государственного администрирования так значительно, что под его воздействием образуются особые правовые средства, которые наиболее эффективны в границах отрасли административного права, а также административно-правовой инструментари.

Методы правового регулирования весьма разнообразны. При регулировании правовой отрасли общественных отношений, как правило, используются несколько правовых методов, находящихся друг с другом в системном взаимодействии. Это отрасли гражданского, административного и уголовного права.

Системно связанные, административные методы, в целом, отвечая закономерностям и свойствам социального управления, подразделяются на административно-правовые и административно-организационные. Отличие названных групп состоит в том, что административно-правовые методы опосредованы в нормативно-правовых актах (в нашем случае это ФЗ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»). В содержании административно-правовых методов также можно выделить организационно-правовые методы, которые подчинены строго определенному предмету регулирования – отношениям, связанным с организацией деятельности в сфере государственного управления. Так же существуют другие варианты классификации административно-правовых методов, например по таким основаниям, как:

а) характер воздействия на волю субъектов права методы административно правового регулирования подразделяются на методы убеждения и принуждения;

б) способ воздействия – на обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, запрещающие методы;

в) форма предписания – на категорические, (императивные), поручительные, рекомендательные и диапозитивные методы.

Все выше перечисленные методы имеют важное значение в административной деятельности ОВД и помогают организовать рабочий процесс сотрудников полиции.

Сущность административно-правового регулирования общественных отношений выражается во властно-приказном, организационно-распорядительном характере регулирования этих отношений, чем достаточно четко отличается от всех иных методов правового регулирования общественных отношений.

Административно-правовой метод регулирования общественных отношений есть способ воздействия государства посредством определенной совокупности норм права (институтов административного права), поскольку определяющей формой выражения предписаний является норма права как таковая.

Эффективное использование методов управления в деятельности органов внутренних дел возможно только при комплексном творческом подходе. Только сбалансированное на основе выводов науки управление соотношением административных, экономических и социально-психологических методов способно обеспечить деятельности органов внутренних дел новый импульс к развитию в соответствии с потребностями современного российского общества и государства.

На сегодняшний день современное общество и все сферы жизнедеятельности человека пронизаны, подвержены влиянию проходящей информационной реформе, внедрению новых инновационных программ и как бы общество в целом не сопротивлялось этому, рано или поздно охвачены этими процессами будут все и вся. Представители органов власти не составляют исключение и в частности

административная деятельность ОВД будет вынуждена частично или полностью перейти на искусственный интеллект, но так или иначе базовые понятия, методы, способы в борьбе с преступностью останутся как базовыми составляющими в профессиональной деятельности сотрудников. В нашей научной работе мы постарались как можно подробнее рассмотреть именно основополагающее по методам административного права через призму административной деятельности ОВД, так как несмотря на развитие общества и всех существующих процессов теоретическая составляющая будет являться отправной точкой любой деятельности, благодаря которой и создаются новые проекты и методики.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 04.08.2014 № 31, ст. 4398.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

4. О полиции: Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

Научные, учебные, справочные издания

5. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2001. – 256 с.

6. Административное право: Учебник / Под общ. ред. Атаманчука Г.В. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 310 с.

7. Аксенов А.А. Управление в уголовно-исполнительной системе: Учеб. пособие. – Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003. – 118 с.

8. Андохин И.П. Теория массового обслуживания в промышленности. – М.: Экономика, 1970. – 141 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 1997. – 189 с.
10. Барабанов Н.П. Теоретические, правовые и организационные основы взаимодействия структурных подразделений исправительного учреждения по обеспечению правопорядка: монография. – Рязань, 2004. – 209 с.
11. Бахрах Д.Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – 259 с.
12. Блувштейн Ю.Д. Криминология и математика. – М.: Юридическая литература, 1974. – 135 с.
13. Веселый В.З. Формирование теории управления в сфере правоохранительной деятельности. – М.: Академия МВД СССР, 1988. – 131 с.
14. Гмурман В.Е. Теория вероятностей и математическая статистика. – М.: Высшая школа, 1972. – 159 с.
15. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством в СССР. – М.: МГУ, 1969. Ч. 1. – 200 с.
16. Маилян С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: Опыт системного исследования групповых форм. – М., 2000. – 156 с.
17. Овсянко Д.М. Административное право: учебник / Д.М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2007. – С.217.
18. Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3 т. / Под общ. Ред. Ю.Я. Чайки – Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2002. – Т. 1: Общая часть. – 532 с.
19. Танчук И. А. Правовые формы и методы руководства промышленностью. – М.: Юрид. лит. 1966. – 188 с.

20. Туманов Г. А.. Актуальные проблемы административного права и управления. – М., 1999. – 111 с.
21. Шабалин В.Ф. Методологические вопросы правоведения. – М., 2003. – 126 с.
22. Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. Вопросы теории права. – М.: Госюриздат, 1961. – 235 с.

Материалы периодической печати

23. Косачев А.Н. Состояние и пути совершенствования системы управления ОВД и внутренними войсками МВД России. Лекция по учебной дисциплине «Организация управленческой деятельности в ОВД» – М.: Академия управления МВД России, 1996. – С. 5-8.
24. Мангутов И. С., Уманский Л. И. Организатор и организаторская деятельность. – Л., 1975. – С. 24-28.
25. Манохин В. М. Об особенностях административного регулирования хозяйственных отношений на современном этапе // Тезисы межвузовской теоретической конференции. – М.: МГУ, 1966. – С. 39.
26. Ноздрачев А.Ф. Институт участия граждан в деятельности исполнительной власти // Административно-правовой статус гражданина / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М., 2004. – С. 48-58.
27. Сухарев В.Ф. Совершенствование оргструктур горрайорганов внутренних дел // Проблемы управления горрайорганами внутренних дел. – М: Академия МВД СССР, 1981. – С. 45-56.

Диссертации и авторефераты

28. Ипакян А. П. Методы научной организации управления в органах внутренних дел. – М., 1972. – С. 9.

29. Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 13.

Материалы юридической практики

30. Материалы преддипломной практики ОУУП и ПДН ОП №2 УМВД России по г. Самара / Шамшутдинов Р.Р., 2021.