

МВД России  
Санкт-Петербургский университет

*Т.А. Грищенко, Н.М. Крамаренко*

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ  
КАК СОЦИАЛЬНАЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ**

Монография

Санкт-Петербург  
2021

УДК 342.9  
ББК 67.401  
Г82

Г82 Грищенко Т.А., Крамаренко Н.М.

**Правоохранительные органы как социальная среда управления:** Монография: — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 120 с.

ISBN 978-5-91837-480-1

В монографии на основе действующего законодательства Российской Федерации и нормативно-правовых актов МВД России рассматриваются теоретические и практические аспекты организации работы применительно к деятельности правоохранительных органов. Сформулированы принципы, составляющие основы организации работы полицейских подразделений, рассмотрены особенности правоохранительных органов, влияющих на практику управления, в том числе - в сложной оперативной обстановке.

Отдельные положения монографии рассчитаны на обучаемых всех форм обучения в образовательных организациях МВД России. Определенный интерес работа представляет для специалистов, занимающихся проблематикой управления правоохранительной деятельностью и вопросами научной организации работы органов внутренних дел, которые в полной мере относятся к сложным социальным системам.

В монографии не использовались документы и сведения, имеющие ограничения по допуску к ним. Исключительное право на служебное произведение принадлежит Санкт-Петербургскому университету МВД России.

УДК 342.9  
ББК 67.401

**Рецензенты:**

**М.В. Галда**, кандидат социологических наук  
(ВФ ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт МВД России»);

**А.И. Казамиров**, кандидат юридических наук, доцент  
(Уфимский юридический институт МВД России)

ISBN 978-5-91837-480-1

© Санкт-Петербургский университет  
МВД России, 2021

## Содержание:

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>ГЛАВА 1. СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ, СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ</b> .....	8
1.1. Социологический анализ управления – история подхода .....	8
1.2. Сущность и особенности управления в социальных системах .....	17
1.3. Базовые принципы управления.....	21
<b>ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК СРЕДЫ УПРАВЛЕНИЯ</b> .....	38
2.1. Социальная среда управления.....	38
2.2. Специфика правоохранительных органов как социальной среды управления .....	46
2.3. Методы социального управления и особенности их применения в правоохранительных органах.....	58
2.4. Управление качеством .....	69
<b>ГЛАВА 3. ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК ВНЕШНЯЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ</b> .....	76
3.1. Обеспечение конституционных прав граждан как элемент концептуальной среды управления правоохранительной деятельностью .....	76
3.2. Управление правоохранительными органами в особых условиях .....	83
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	102
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	107

## ВВЕДЕНИЕ

Теория управления и практика общественной жизни позволяют сделать вывод о том, что совершенствование системы государственного управления и ее правоохранительного звена должно базироваться, прежде всего, на правовом механизме его регулирования. Такой механизм должен включать в себя как правовое обеспечение, так и формирование организационных структур и методов управления в системе органов охраны правопорядка и противодействия преступности. Социально-правовая действительность и конкретные результаты этой деятельности пока не в полной мере отвечают ожиданиям общества. Предпринимаемые меры заметно отстают от общественных реалий, а зачастую остаются декларированными намерениями. Все это объективно обуславливает необходимость дальнейшей целенаправленной перестройки организации работы полиции.

Реализация функций полиции в свою очередь формируют специфику ее работы. Во многом управление этой деятельностью не имеет аналогов в других видах социальной практики. Это диктуется, с одной стороны, более широкой общей компетенцией сотрудников полицейских подразделений, а с другой – наделением их управленческих аппаратов значительным объемом особых полномочий, связанных с деятельностью многочисленных субъектов общества. Кроме того, существует потребность в обеспечении постоянного взаимодействия полицейских подразделений, как между собой, так и со многими государственными и общественными институтами.

Полицейские подразделения являются неотъемлемой частью правоохранительной системы российского государства, и своей деятельностью активно воздействуют на социально-политический и социально-психологический климат в обществе. Они обладают уникальными и разнообразными функциональными и организационными характеристиками. В определенной мере они самостоятельны, однако выполнение многих правоохранительных задач предполагает объединения усилий с другими государственными и общественными структурами. Эффективное противодействие преступности требует координированных усилий общества в целом.

Организация работы полиции характеризуется централизацией подчинения и наличием внутреннего распорядка, а также повышенной ответственностью за результаты оперативно-служебной деятельности.

Полицейские подразделения и их должностные лица обладают процессуальной самостоятельностью, но законодательство налагает на их деятельность определенные ограничения. Это обусловлено не только тесным переплетением управленческой и предметно-правовой деятельности, но и обязанностью принимать в повседневной практике социально значимые решения, которые нередко вырабатываются в критических условиях оперативной обстановки.

Деятельность правоохранительных органов и организация работы в них требует формирования не только системы, но и технологии управления, качественно отличающихся от иных сфер социального управления. Управление правоохранительной деятельностью составляет своеобразный объект изучения в рамках самостоятельной частной теории управления. Она изменяется в соответствии с динамикой развития общественных отношений и способна дать практические рекомендации, направленные на достижение высоких конечных результатов. Выполняя исследование, авторы исходили из того, что содержание управленческой деятельности в ряде аспектов правоохранительной практики может полноценно представлять объект общей теории социального управления. Прежде всего это объясняется тем, что теория социального управления в новейшей истории приобрела высокую актуальность в связи с активными преобразованиями общественного устройства. В настоящее время она является предметом изучения ряда гуманитарных и естественных наук. Теория социального управления существует и развивается исключительно в качестве междисциплинарной системы, в которой наиболее успешно развиваются экономико-правовые и государственно-правовые отрасли знаний.

Теория организации работы полиции позволяет выделить проблему социального наполнения правоохранительной деятельности. Эта проблема всегда находилась в центре внимания исследователей. Вместе с тем, подходы к ее изучению, очевидно, никогда не будут исчерпаны. Каждый этап развития общества и его институтов раскрывает все новые и новые слои и срезы социальной действительности, которые с новой стороны открывают сложные и комплексные связи – межличностные, групповые и общесоциальные.

Авторы исследования исходили из сложившихся в юридической науке представлений о правоотношениях, характеризующих процесс функционирования органов внутренних дел. При рассмотрении управ-

ления и организации работы в полицейских подразделениях учитывались два вектора их социальной ориентации, равнозначных по значению и находящихся в постоянном взаимодействии. В наиболее общем виде управление полицейскими подразделениями рассматривается авторами как социально-правовой механизм не только с присущей ему упорядоченностью компонентов, процессом функционирования, но и системными связями, принципами и отдельными функциями, а также областью компетенции и методами решения конкретных правоохранительных задач.

По мнению авторов, объектом изучения организации управления полицейскими подразделениями являются закономерности их функционирования и развития механизма управления ими. При этом полицейские подразделения рассматриваются как системное социальное образование, взаимодействующее с иными социальными структурами (государственными и негосударственными), призванными решать вопросы общественного развития, жизнедеятельности институтов общества, а также защищать права и законные интересы человека и гражданина.

Противодействию правонарушениям в той или иной мере занимаются различные государственные и общественные организации. Основная тяжесть этой работы ложится на систему Министерства внутренних дел России, и прежде всего на ее базовое звено – городские (районные) органы внутренних дел. Именно эти подразделения в пределах обслуживаемых территорий реализует правоприменительную практику, воплощая управленческие воздействия вышестоящих органов в конкретные правоохранительные действия. Обширная информация о совершенных преступлениях, о лицах, их совершивших, о гражданах, стоящих на грани конфликта с законом, и о причинах правонарушений позволяет полицейским подразделениям быть инициаторами и активными участниками противодействия преступности, а также профилактики антиобщественного поведения. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в первую очередь зависят от повседневной работы многих тысяч оперуполномоченных, участковых уполномоченных и других сотрудников, которые под руководством своих непосредственных начальников трудятся на переднем крае противодействия преступности.

Взгляды авторов на теоретические и практические аспекты организации работы правоохранительных органов, в определенной мере

сложились на основе пожеланий и рекомендаций, высказанных заинтересованными специалистами, работающими не только на кафедрах Санкт-Петербургского университета МВД, но и в полицейских подразделениях. После дискуссий, уточнений и согласований они нашли своё отражение в тексте монографии.

Хотелось бы отметить, что данная работа была бы невозможна без опыта работы авторов с профессором, доктором военных наук Владимиром Георгиевичем Булавчиком. Его знания и опыт помогли сформулировать базовые подходы к рассмотрению проблем управления в органах внутренних дел, использованные при подготовке монографии.

# ГЛАВА 1. СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ, СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

## *1.1. Социологический анализ управления – история подхода*

Человеческое общество – один из наиболее сложных объектов для изучения. Это определяется целым рядом факторов: сложностью структуры и протекающих в ней процессов, динамичностью и разнообразностью образующих его элементов. При этом исторически общество постоянно усложняется, появляются новые структурные элементы, возникают новые связи. Чем сложнее система, тем выраженнее становится потребность в упорядочивании протекающих в обществе процессов – то есть потребность в управлении. «Процесс управления, – как писал академик В.Г. Афанасьев, – есть не что иное, как упорядочение системы. При этом, поскольку одной из основных задач управления является сохранение качественной определенности системы посредством перевода ее из одного состояния в другое, упорядочивающее воздействие выступает как приведение системы в соответствие с присущими ей объективными закономерностями и тенденциями, характеризующими эту качественную определенность»<sup>1</sup>. И если социология стремится выявить и максимально объективно рассмотреть законы, управляющие обществом, то конкретно процессы управления в обществе изучает относительно молодая наука, социология управления.

Социология управления является социологической теорией среднего уровня, то есть, по определению Р.Мертона, чем-то средним между общей концепцией и частными теориями. Предметом социологии управления являются основные законы осуществления управленческой деятельности в социальных системах.

Предметная область социологии управления весьма обширна. Ее образуют, во-первых, социальные системы, в которых осуществляется управление, и здесь социология управления тесно связана с другой социальной наукой – социологией организаций. Во-вторых, исследуются закономерности, формы и методы целенаправленного воздействия на социальные структуры и процессы, формы и методы управления с точки зрения социальных отношений, возникающих в процессе управления, и т.д.

---

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 24.

Но при этом социология управления – не только теория среднего уровня, но и пограничная наука. Она появилась на стыке двух самостоятельных наук: социологии и теории управления. Если же рассматривать именно управление в органах внутренних дел, то необходимо обратиться ещё к одной теоретической основе исследования – к государственному управлению. К тому же для анализа особенностей управления в органах внутренних дел необходимо учитывать саму специфику среды, в которой это управление осуществляется – то есть изучить особенности правоохранительных органов, подключая методологию и концептуальный аппарат ещё одной социологической теории: социологии организаций.

Таким образом, приступая к рассмотрению правоохранительных органов как особой среды управления, необходимо определить даже не предмет исследования, а тот концептуальный подход, который будет использоваться для его анализа. Представляется, что здесь следует сделать упор на социологию организаций и теорию социального управления. Такой подход позволит нам, во-первых, выделить основные черты управления в правоохранительных органах, а во-вторых, определить специфику указанных органов как особой среды, в которой осуществляется управленческая деятельность.

Традиционно считается, что теория управления зародилась в XIX веке, но отдельные проблемы, связанные с управлением людьми, рассматривались в древнейшие времена. В середине 4-го тыс. до н. э. в Древнем Египте было сформировано единое национальное государство и единая централизованная система управления. Кодекс Хаммурапи - XVIII в. до н.э. – представляет собой первую формальную систему администрирования. А известный «Трактат о военном искусстве» Сунь-цзы (313-238 до н. э.) некоторые авторы называют первой работой в области стратегического управления.<sup>1</sup>

В античную эпоху отдельные аспекты управления рассматривались в трудах известных философов. Так, считается, что Сократ (470-399 до н. э.) был одним из первых мыслителей, выделивших управление в отдельный вид деятельности. Ксенофонт (ок. 430-355 (354) до н.

---

<sup>1</sup> Крейнер С. Библиотека избранных трудов о бизнесе. Книги, сотворившие менеджмент / пер. с англ. А. Трактинский. Москва : Олимп-Бизнес, 2005. С. 311

э.) является автором «Домостроя» – руководства по организации и ведению хозяйства, фактически – учебник по управлению персоналом.<sup>1</sup> Платон (428(7?)-348 или 347 до н. э.) работал над идеей идеального государственного устройства; Аристотель (384-322 до н. э.) писал не только об идеальном устройстве государства, но и о необходимости «господской науки», умений управлять.

В Римской империи изыскания в области управления развивались по двум направлениям. Во-первых, выстраивалась система администрирования и контроля на огромной территории. Во-вторых, изучались вопросы управления сельским хозяйством, а именно – рабовладельческими виллами, типичными владениями зажиточных горожан. Наиболее известными мыслителями в этой области являются Катон Старший (234-149 до н. э.), Марк Теренций Варрон (116-27 до н. э.), Луций Юний Модерат Колумелла (4 - ок. 70 гг. н. э.) и др.

В период Средневековья основной социальной группой, развивающей управленческие идеи, стало духовенство. Оно было наиболее организованным сословием, монастыри зачастую представляли собой сосредоточия интеллектуальной деятельности, и именно духовенство занималось разработкой управленческих проблем. Но при этом управленческие идеи вырастали из схоластики и религиозной этики. Среди мыслителей, в трудах которых рассматривались вопросы управления, следует назвать Фому Аквинского (1225(6?) -1274), Роджера Бэкона (ок. 1214-1294), Луку Пачоли (1445-1515 или 1517), в трудах которого рассматривались учетные и аналитические функции управления. Пачоли является одним из авторов и разработчиков идеи двойной бухгалтерии (в классическом значении, как системы перекрестного учета). «Никто не в состоянии вести свои дела, если не захочет соблюдать должный порядок в записях...», писал он<sup>2</sup>.

Зарождение рыночных отношений требовало пересмотра и дальнейшего развития идей управления. Итальянский мыслитель Н. Макиавелли (1469-1527) в работах «Государь», «Размышления о первой

---

<sup>1</sup> История менеджмента: учебное пособие / Е. П. Костенко, Е. В. Михалкина; Южный федеральный университет. - Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2014 // <https://portu.ru/orgkakobiektupravleniya/item/1545-upravlencheskie-kontseptsii-antichnykh-gosudarstv>

<sup>2</sup> Пачоли Л. Трактат о счетах и записях. Москва: Финансы и статистика, 1985. С. 18.

декаде Тита Ливия» фактически описал модель идеального лидера. Томас Мор (1478-1535), критикуя существующее социально-политическое устройство, предлагает идеальную альтернативу, описывая вымышленный остров Утопию. Описывая Утопию Т.Мор формулирует базовые функции и принципы управления.

Идеи переустройства общества и управления также были высказаны Т. Мюнцером (1489-1525) в Германии, Т. Кампанеллой (1568-1639) в Италии. Многие идеи этих мыслителей в дальнейшем были использованы в практике управления предприятиями.

Дальнейшее развитие управленческой мысли тесно связано с формированием капиталистических отношений. Начиная с XVI в. Формируются различные подходы к управлению. Так, возникший в конце XIV в. меркантилизм предполагал активное вмешательство государства в экономику, а точнее – в основу экономики : внешнюю и внутреннюю торговлю и кредитную сферу. В результате развития собственной методологии меркантилизма была разработана теория торгового баланса и сформирован инструментарий экономических методов управления. Именно теоретики меркантилизма ввели понятие «капитал» - «работающие деньги». Физиократы – представители французской школы экономической мысли, возникшей в XVII-XVIII вв. – не соглашались с подходами меркантилизма, считая, что ведущая роль в экономике принадлежит сельскому хозяйству.

По ключевым положениям физиократы были не согласны с концепциями меркантилистов. Основная идея школы заключалась в том, что ведущую роль в экономике играет сельское хозяйство.

Развитие промышленного производства привело к становлению т.н. классической политической экономии. У ее истоков стояли У. Петти (1623-1687), А. Смит (1723-1790) и Д. Рикардо (1772-1823). Именно понятие «экономический человек», введенное А. Смитом, стало базовым для экономических и многих управленческих теорий. Экономический человек – это абстрактный конструкт, рассматривающий человека как субъекта, стремящегося к собственной выгоде и умножению личного богатства. Использование именно материального стимулирования надолго закрепилось в теории и практике управления именно благодаря А. Смиту. Тем не менее, он признавал, что «человеческое поведение направляется не только личной заинтересованностью, но и результатами размышлений о всеобщем гармоничном

устройстве общества».<sup>1</sup> А. Смит у нас обязаны разработкой теории разделения труда, на основе которой была сформирована классическая теория менеджмента Ф. У. Тейлора и Г. Форда.

Мыслители XIX в.- Э. Дюркгейм(1858 г-1917)М. Вебер (1864-1920) ,К. Маркс(1818-1883) – также рассматривали проблемы управления. Так, марксизм рассматривал вопросы управления, с одной стороны, критикуя капиталистический строй, а с другой, формулируя идеальные способы управления будущим социалистическим и коммунистическим обществом. Макс Вебер вошел в историю развития управленческой мысли как автор теории лидерства и власти, а также – теории бюрократии.

Считается, что теория М. Вебера завершает классический этап как социологии в целом, так и той ее области, которая была связана с проблемами управления. С точки зрения социологии управление стало пониматься как неотъемлемый элемент общества, связующее звено между всеми его (общества) структурными элементами.

В XX веке наука управления начала приобретать все более прикладной характер, развиваясь преимущественно на т.н. менеджериальном (управленческом) уровне. При этом на макроуровне научное управление обществом, о котором мечтали теоретики, не работало. Политики в своей деятельности редко руководствуются научными выкладками. Как писал Джеймс Фриман Кларк, «политик думает о следующих выборах, государственный муж – о следующих поколениях»; а в основе принятия управленческих решений лежат устоявшиеся культурные и даже цивилизационные представления о том, что приемлемо, а что нет в каждой конкретной ситуации.

Одновременно с формированием теории управления формировалась наука, призванная изучать среду управления - социология организаций. Она начала формироваться в США и Европе в конце XIX – начале XX в., на развивалась преимущественно через поначалу разрозненные прикладные исследования. Как писал А.И. Пригожин, «западную науку об организациях часто обвиняют в том, что она во все времена носила прикладной характер, не имела общеметодологической основы. Упреки эти во многом справедливы. Но помимо оправдательного аргумента - высокой конечной результативности изысканий в этой области западных теоретиков и практиков, - можно еще привести

---

<sup>1</sup> Классики менеджмента : пер. с англ. / под ред. М. Уорнера. Санкт-Петербург: Питер, 2001. С. 723

и аргумент объяснительный: наука эта была впрямую востребована практикой развития индустриального рыночного производства и не только не предполагала поначалу какого-либо отвлеченного теоретизирования, но и вообще рассматривалась как наука не в первую и не во вторую очередь, а то и не рассматривалась таковой вообще»<sup>1</sup>.

Что касается развития отечественной науки управления, то путь её, к сожалению, был тернист и достаточно традиционен для истории отечественных гуманитарных теорий.

До 1917 г. в Российской Империи как успешно применялся зарубежный опыт, так и велись самостоятельные изыскания в области теории управления. Так, большой популярностью пользовались идеи Ф. Тэйлора<sup>2</sup>, которые успешно изучались и применялись на Путиловских заводах. С другой стороны, один из ведущих идеологов социализма А.А. Богданов (Малиновский) в своих теоретических трудах предвосхитил ряд идей системного подхода и, в частности, сформулировал положения науки об общих законах организации и управления. Самым известной его работой в этой области является «Всеобщая организационная наука (тектология)». В этом труде А.А. Богданов выдвинул и обосновал такие положения, как необходимость обратной связи, обратил внимание на усиливающий элемент системы, сформулировал т.н. «закон наименьших», согласно которому прочность любой цепи определяется наиболее слабым звеном. Из последнего положения он сделал вывод, что состояние экономики определяется не самой развитой, а самой отстающей отраслью. Многие из выдвинутых Богдановым положений впоследствии вошли в общую теорию управления и связанные с ней дисциплины (кибернетику, социологию управления и т.д.)

В послереволюционный период основными теоретическими источниками науки управления выступали работы В.И. Ленина - «Очередные задачи Советской власти», «Великий почин», «Экономика и политика в эпоху диктатуры пролетариата», «О придании законодательных функций Госплану», «Как нам реорганизовать Рабкрин», «Лучше меньше, да лучше», «О кооперации» и др. Но здесь необходимо учитывать, что как раз теоретических положений в этих работах

---

<sup>1</sup> Пригожин А.И. Современная социология организаций. Москва: Интерпракс, 1995, с. 25

<sup>2</sup> См.. Дмитриев А.Л., Семенов А.А, Первые шаги американской системы научного менеджмента в дореволюционной России // Вестник Санкт-Петербургского университета, серия Менеджмент, 2012, вып. 2, с. 131-155.

немного, они были ориентированы на решение конкретных задач в конкретных ситуациях.

Теоретической основой развития науки управления в Советской России стали результаты работы Первой Всероссийской инициативной конференции по научной организации труда и производства, проведенная в 1921 году. Необходимо отметить, что среди участников конференции, в повестку которой входили проблемы организации труда и связанные с ней вопросы, были А. Богданов и В. Бехтерев. При этом единства во взглядах среди участников конференции не наблюдалось. Ядром дискуссии стала полемика т.н. «группы четырех» по главе с А. Гастевым и сторонников «Платформы семнадцати» во главе с П. Керженцевым, а по сути – спор между тейлористами и антитейлористами. А Гастев, директор основанного в 1920 г. Центрального института труда, считал, что в основе управления социалистическим производством лежит рационализация трудовых процессов и отношений. Его оппоненты полагали, что идеи Ф. Тэйлора – «"научная" система выжимания пота», по определению В.И. Ленина – несовместима с идеями социализма, и перед конкретными шагами по реорганизации народного хозяйства необходимо провести серьёзные исследования в области экономики и управления. Победила точка зрения А. Гастева и его последователей, что надолго определило направление развития управленческой мысли в нашей стране.

При этом наука управления, независимо от подхода, рассматривалась как межотраслевая, и для периода 20-30-х годов характерно сотрудничество специалистов из самых разных областей: социологов, психологов, физиологов, специалистов по организации производства и охране труда и т.д.

Прокатившаяся по стране волна политических репрессий оборвала все перспективные разработки в этой области. А. Гастев был расстрелян в 1939 г., О. Ерманский, профессор экономики Первого Московского государственного университета и специалист по рационализации и научной организации труда, умер в лагере в 1941 г. В результате до конца 50-х годов в СССР не только не разрабатывались концепции и теории управления, но было утрачено и многое из существовавших ранее наработок. Только в период т.н. хрущевской оттепели началось возрождение исследований в области управления.

Рассматривая этот период развития отечественной теории социального управления, необходимо учитывать, что за прошедшее время

западная наука сформулировала ряд интересных теорий и концепций, которые из-за господствующих в отечественных общественных науках идеологических установок можно было оценивать исключительно через критику «буржуазных теорий». Тем не менее, серьёзными теоретическими работами в области управления обществом занимались В.С. Афанасьев, А.И. Пригожин, Д.М. Гвишиани, В.А. Ядов и др.

В послесоветское время главное направления работ в социологии организации пролегал через развитие практики консультаций по организационным проблемам. Как и сто лет назад, наибольшее внимание уделяется решению прокладных задач по оптимизации организации производства. При этом в изучении процессов управления начинают доминировать менеджеритарные подходы и теории.

Вопрос о соотношении понятий «управление» и «менеджмент» до настоящего времени остается открытым, хотя среди множества чаще всего встречаются следующие:

1. менеджмент и управление – синонимы, и разница между этими терминами только в традиции применения;

2. отличие менеджмента от управления заключается в том, менеджмент предполагает большую степень свободы как руководителей, так и подчиненных, и демократизации управления. Английское слово «management» изначально обозначало умение рачительно вести домашнее хозяйство, распоряжаться ресурсами, обращаться со средствами и предметами производства, и т.д. Управление же рассматривается как сформированное в рамках административной системы, что автоматически предполагает ограничение свободы действий, формализацию отношений и детерминизм, что реализуется через стремление планировать все виды деятельности на достаточно длительный срок.

Несложно заметить, что такой поход несет некую идеологическую окраску, словно «менеджмент» это всегда что-то хорошее, а «управление» - всегда плохое. На наш взгляд, в научном анализе подобного рода трактовки недопустимы.

Интересный подход предлагает в своей книге «Социология управления – от группы к команде» Т.П. Галкина. «Поскольку менеджмент как наука возник в США, то американцы, говоря о менеджменте, почти всегда имеют в виду некоторую действующую организацию и наличие фигуры менеджера в ней как субъекта управления. Говоря о более общей, обезличенной, государственной системе управления, они

используют термин «administration» – администрирование»<sup>1</sup>. Таким образом, используя два различных англоязычных термина, автор разграничивает понятие «управление на уровне организации» (собственно, management) и «государственное управление» (администрирование).

В целом разделяя эту точку зрения, мы будем придерживаться подхода, согласно которому администрирование и менеджмент – это разные виды управления. Менеджмент ориентирован на управление ресурсами организации, в том числе человеческими, вопросами эффективного распределения прибыли и т.д. Администрирование – управление в органах власти, в государственных структурах, где арсенал применяемых методов управления определяется спецификой данной организации. К этой специфике следует отнести отсутствие производства и, как следствие, получения прибыли, что серьезно ограничивает возможность применения экономических методов управления; жесткую формальную структуру организации, что снижает эффективность и спектр применения социально-психологических методов управления (подробнее об этом см. Главу 2) и т.д.

Необходимо учитывать также, что понятие «управление» крайне широкое и многозначное. В самом широком смысле управление понимается как целенаправленное воздействие на систему с целью сохранения ее целостности и обеспечения необходимого изменения и развития. С этой точки зрения и менеджмент, и администрирование являются видами управления. Разница между ними, как уже было отмечено, заключается, во-первых, в среде, в которой осуществляется управление, и в субъекте управления. При этом цели, задачи и функции менеджмента и администрирования во многом схожи.

---

<sup>1</sup>Федеральный образовательный портал ЭСМ – Экономика, социология, Менеджмент [<http://www.bibliotekar.ru/upravlenie-5/index.htm>] Дата обращения – 02.02.2021.

## 1.2. Сущность и особенности управления в социальных системах

Теория управления исходит из того, что любая система стремится сохранить целостность и качественное своеобразие, упрочить внутренние связи, оптимизировать функционирование и развитие. Более того, системе присущи внутренние процессы поведения и упорядочения, соответствующие закономерностям развития.

Уже общепризнанной является точка зрения, согласно которой социальная система представляет собой явление или процесс, состоящий из качественно определенной совокупности специфических элементов – отдельных людей или их групп, находящихся во взаимных связях и отношениях и образующих единое целое, способное во взаимодействии с внешними условиями изменять свою структуру. Социальное управление распространяется на всю систему общественных отношений, образующих социальную систему.

Но если социальная система является в первую очередь системой, то логично предположить, что все значимые свойства систем распространяются и на неё. Среди этих свойств для управления наибольшее значение, как нам представляется, имеют следующие:

*Организованность и функциональность.* Суть его в том, что любая система в силу своей природы обладает определенной структурой (пространственно-временным расположением ее компонентов), причём эта структура напрямую диктуется целями и вытекающими из неё функциями системы.

Здесь необходимо отметить, что любая социальная система возникает как ответ на некую общественную потребность, на запрос общества. Следовательно, функции системы должны быть ориентированы на удовлетворение этой потребности.

*Целостность* системы предполагает, что каждый ее элемент вносит свой вклад в функционирование системы и реализацию ее целевой функции.

Способность системы сохранять себя предполагает такую группу её свойств, как *устойчивость* – способность противостоять внешним воздействиям; *надежность* – способность системы сохранять структуру при уничтожении части ее элементов за счет создания дубликатов, перераспределения функций и т.д.; *живучесть* – способность по-

давливать негативны качества; *адаптируемость* – способность приспосабливаться к изменениям среды вплоть до приобретения новых качеств.

Крайне важным для уяснения сущности и необходимости управления в социальных системах является такой свойство системы, как способность к самостоятельному поведению. *Поведение системы* – это процесс самостоятельного изменения ее состояния во времени. Здесь важен факт именно самостоятельности поведения системы, вытекающего из ее объективных свойств: стремления сохранить свою целостность и упрочить внутренне связи.

Любая система обладает не только указанными свойствами. Так, при рассмотрении систем обычно в первую очередь рассматривают *эмерджентность* – несводимость свойств системы к сумме свойств ее элементов. Это важное, сущностное свойство системы, но для уяснения природы управления она не имеет особого значения.

Важными свойствами социальных систем является их иерархичность. Обычно свойство иерархичности системы раскрывается следующим образом: «каждый компонент системы, в свою очередь, может рассматриваться как система, а исследуемая в данном случае система представляет собой один из компонентов более широкой системы»<sup>1</sup>. Рассматривая систему управления, следует обратить внимание на такую черту иерархичности, как наличие некоего центрального, высшего управляющего элемента, который, собственно, и реализует управление.

Таким образом, поведение системы управления должно представлять собой не только проявление одноимённого свойства системы (см. выше), но результат волевого, осознанного воздействия управляющего элемента на всю систему. А если учесть, что конечным, базовым элементом любой социальной системы являются люди, наделённые свободой воли, то несложно понять, что на поведение системы оказывают воздействие несколько факторов, согласовать которое и призвано управление.

---

<sup>1</sup> Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Институт философии РАН; Национальный общественно-научный фонд; <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASHd77bbce481b4406a90ced7?p.s=TextQuery> дата обращения – 27.02.2021

Существует огромное количество определений управления. Так, В. Г. Афанасьев определяет научное управление обществом «как процесс приведения субъективной деятельности людей в соответствие с объективными потребностями общественного развития»; А. И. Пригожин определяет социальное управление как «комплекс методов целенаправленного воздействия на отдельных работников, отдельную группу, целый коллектив». Так или иначе, но конечный смысл социального управления – повышение результативности человеческой деятельности, достигаемой путем оптимизации взаимодействия между субъектом и объектом управления.

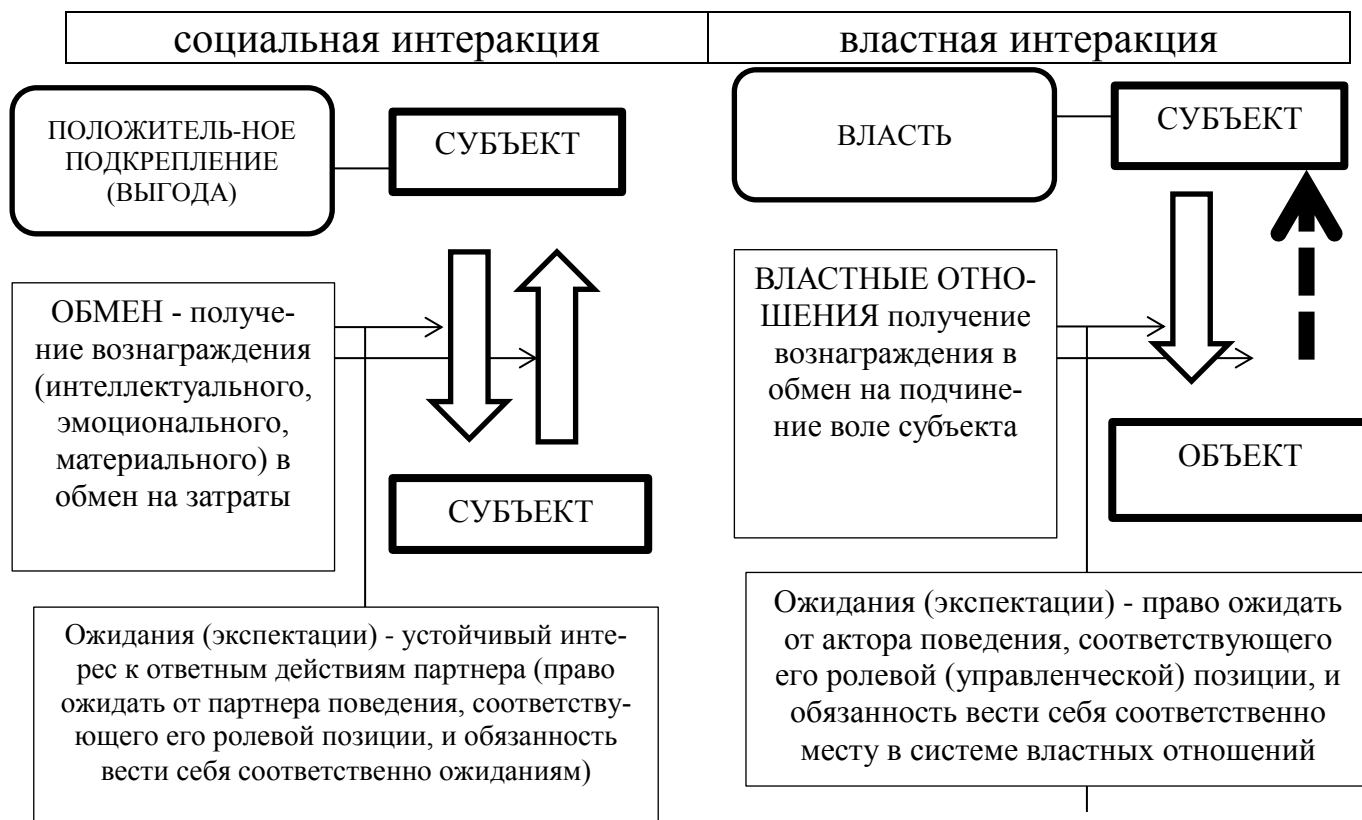
Как уже было сказано выше, основным элементом социальных систем являются люди. Соответственно, в конечном итоге управленческое воздействие может быть представлено как специфическая форма социального взаимодействия между акторами – субъектом и объектом управления.

Взаимодействие между двумя субъектами впервые описанное с М. Вебером, в дальнейшем легло в основу теории социальной структуры Т. Парсонса и многих других школ и подходов. В основе разового акта интеракции лежат направленные друг на друга действия партнеров – акторов, продиктованное ожиданием (экспектацией) – устойчивым интересом к активным действиям партнера. В процессе взаимодействия проявляются две стороны экспектаций: право ожидать от партнера поведения, соответствующего его ролевой позиции, и обязанность вести себя соответственно ожиданиям. Интеракция будет осуществляться до тех пор, пока ожидания оправдываются и обе стороны получают вознаграждение. В качестве вознаграждения могут выступать практически любые ценные и значимые для стороны интеракции вещи или явления: материальное, интеллектуальное или эмоциональное удовлетворение.

Управленческое взаимодействие, хотя и является социальным, обладает своей спецификой. Если акторы социальной интеракции оба являются субъектами взаимодействия, то в случае управленческой интеракции позиции изначально нравны, в ней участвует управляющий субъект и объект управления. Управляющий субъект наделен властью и занимает более высокую позицию в иерархической структуре, по сравнению с управляемым объектом. Если социальное взаимодействие продолжается, пока совокупное вознаграждение перевешивает за-

траты, то управленческое – пока реализуется власть. Социальное взаимодействие в сфере труда определяется материальной заинтересованностью, в политике – политическим выигрышем, в бизнесе – получением прибыли, а в управлении властью.

Особенности социальной и властной интеракции можно увидеть на следующей схеме:



Таким образом, управление в социальной системе обладает двоякой природой: имея конечной целью воздействие на систему в целом, оно реализуется через непосредственную социальную интеракцию людей – акторов, субъектов и объектов управления. Управление в социальной системе может быть представлено как процесс, реализующийся в форме последовательных действий субъекта управления, и, одновременно, в форме последовательного изменения состояний объекта управления. И субъект, и объект управления взаимодействуют между собой в определенных социальных условиях, будучи включенными в характерные для них социальные процессы, которые неизбежно отражаются на управленческих взаимодействиях.

Долгое время особенность взаимодействия субъекта и объекта управления рассматривалась как строго детерминированная система,

протекающая по принципу стимула и реакции: объект управления выполняет волю субъекта и получает за это соответствующее вознаграждение. В случае, если воля субъекта не исполнена, на объекта управления налагаются санкции, и т.д. Однако уже идеи школы человеческих отношений показали, что отношения акторов управленческого взаимодействия выходят за пределы такой «одноходвки». Современная же постнеклассическая наука выводит на первый план понятийный аппарат синергетики и неравновесных (открытых) систем. Для такого подхода характерна так называемая «полисубъектность» управления, сложные иерархии и пирамиды управления. Идеал постнеклассического подхода не «субъект-объектная», а «субъект-субъектная управленческая интеракция», в которой субъект управления не противопоставлен объекту, а взаимодействует с ним, порождая в процессе синергии новое состояние системы.

Однако такие построения все еще носят общетеоретический характер, особенно применительно к управленческой деятельности в органах внутренних дел, что будет показано в дальнейшем.

### ***1.3. Базовые принципы управления***

Управление как практическая деятельность имеет в своей основе систему базовых положений, принципов, которые присущи только ей, и при этом опирается на законы, изучаемые другими науками, связанными с управлением. Поведение одного из основных и наиболее сложных субъектов и объектов управления – человека также строится на определенных принципах, убеждениях, которые определяют его отношение к действительности, на нормах нравственности и морали.

Принципы управления социальными системами объективны, т.е. не зависят от воли и желаний отдельных личностей. Эти принципы нельзя считать абсолютной истиной, а только лишь инструментом, позволяющим подсказать руководителю, как разумнее воздействовать на коллектив и какую реакцию следует ожидать на управляющее воздействие. Даже самый опытный руководитель, прекрасно владеющий теорией управления, не застрахован от неразумной, эмоциональной реакции на ситуацию. Понять и отстаивать принципы всегда легче, чем жить по ним.

Принципы управления обществом, сложными социальными системами, коллективами и личностью опираются на диалектический закон развития, обобщающий опыт человеческой цивилизации. При смене социально-политических формаций, при непрерывном развитии всех явлений в мире изменяются и совершенствуются методы, формы, техника и сами принципы управления. Изменения политической и экономической ситуации в стране, переход на новый уровень знаний наполняют новым содержанием теорию и практику управления органами внутренних дел. Время меняет и язык науки, терминологию, и неудивительно, если какой-либо принцип управления при неизменности его сути называется в разных странах, в различных национальных школах управления по-своему. Имеет на это право и русская школа управления. Один из основоположников научной организации труда, создатель «теории администрации» Анри Файоль говорил, что число принципов управления неограниченно. Принципы скорее можно считать рекомендациями к организации управления. В то же время принципы не всегда могут быть сформулированы как законное суждение. Их всегда можно истолковывать по-разному.

Принцип единоначалия (сотрудники должны получать приказания только от одного начальника) соседствует с принципом единства руководства (деятельность должна иметь одного руководителя и один план) и принципом централизации. Эти принципы отличаются лишь незначительными и непринципиальными нюансами и вполне могут быть объединены. Так же автономно определяются принципы дисциплины и порядка, справедливости и вознаграждения («вознаграждение должно быть справедливым»), подчинения индивидуальных интересов общим. Принципы управления социальными системами должны определять не очевидные, а более глубокие, именно принципиальные закономерности и одновременно служить руководством к практическим действиям.

Особо сложным объектом управления социальными системами является коллектив, т.е. группа людей, объединенная на основе общих задач, совместных действий, постоянных контактов. В полной мере это относится к органам внутренних дел. Интеллектуальный, культурный и моральный потенциал членов коллектива настолько разный, что трудно предсказать реакцию каждой личности на управляющее воздействие руководителя. Принципы управления сложными социаль-

ными системами определяют закономерности формирования коллективов, являющихся управляемой системой: ее структуры, методы воздействия на коллектив, формируют мотивацию поведения его членов, учитывают особенности управленческого труда.

Проблема цели и целесообразности в управлении социальными системами является центральной, она определяет и регулирует действия и является основным законом, сложным алгоритмом поведения, подчиняющим себе все стороны управляющего воздействия. Под целью можно понимать действие обратных связей, при которых информация о разнице между требуемым и фактом стимулирует приближение системы к оптимальному состоянию. Функционирование любой системы, включая и человеческую деятельность, будет эффективной, если в причинно-следственную связь между элементами ее структуры будет включена в качестве важнейшего звена обоснованная, соответствующая условиям и возможностям, четко сформулированная цель.

Разнообразие целей и правоохранительных задач, которые возложены на полицейские подразделения, столь велико, что назрела необходимость применения методов сетевого моделирования и некоторых концепций теории графов. Большую популярность приобрели методы построения целевой модели в виде древовидного графа (дерево целей), вершиной которого является генеральная цель, а ветвями — комплексы задач, решение которых обеспечит достижение поставленной цели. Такая иерархическая структура наглядно демонстрирует необходимость организационной и информационной связи между задачами подсистем и этапами достижения поставленной цели. Дерево целей показывает не способы достижения цели, а лишь определяет конечные результаты каждого этапа запланированных работ. Количество уровней такой структуры зависит от сложности поставленной цели и количества промежуточных этапов работ.

Метод построения дерева целей послужил основой для разработки новой концепции управления, которая получила название управление по целям. Автор концепции управления по целям — Питер Друкер — выдвинул положение, согласно которому контроль и оценка деятельности каждого элемента системы управления осуществляются по достигнутым результатам. Этот метод предполагает следование так называемому SMART-принципу, который предполагает:

**S (Specific).** Нельзя устанавливать абстрактные цели. Каждая цель должна быть конкретна, четко сформулирована и описана.

M (Measurable), «измеримость». Цель недостаточно описать, необходимо определить, как мы будем измерять цель. Необходимо заранее определить индикаторы и процедуры их измерения.

A (Agreed), согласованность. Цели должны быть непротиворечивы, в идеале, быть согласованы или вытекать одна из другой.

R (Realistic), реалистичность. Цель должна быть практически достижима.

T (Time related), установление сроков. Каждая цель должна быть не только описана, но должны быть постановлены четкие сроки их достижения.

Это метод весьма эффективен, но слабо работает при высокой централизации управления и слабой мотивации труда.

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

Наука управления исходит из того, что своевременный учёт информации о внутренних процессах в любой системе и ее осмысление позволяют принимать разумные управленческие решения, совершенствовать внутрисистемные связи, повышать эффективность взаимодействия с внешней средой. Оптимизация управления позволяет совершенствовать структуру управляемого объекта и повышает его функциональные возможности, что в итоге ведет к ослаблению внутрисистемных негативных процессов. Этот важный принцип управления можно сформулировать так: *оптимизация управления повышает эффективность управляемой системы*. Справедливость принципа подтверждается бесчисленными примерами, так как принципы управления универсальны и могут быть отнесены к любой действующей открытой системе, которой в полной мере являются органы внутренних дел, а так же к коллективам их сотрудников. Оптимизация управления

для любых сложных систем является основным условием развития и гарантом эффективной деятельности.

Необходимо учитывать, что оптимизация не обязательно ведет к нарастанию сложности, но всегда характеризуется поисками качественно новых путей и структурной рационализации, причём эта закономерность характерна для любых систем. Так, элементная база современного компьютера прошла долгий путь от релейно-контактных схем и вакуумных ламп до интегральных схем, сложных по своей структуре, но простых по своим функциям; ход эволюции живой природы богат примерами упрощения строения многих органов. Оптимизация и упрощение правоохранительных органов – необходимое условие для более эффективного их функционирования, что и определяет прогресс этих сложных социальных систем.

Принцип оптимизации управления диктует необходимость сокращения иерархических уровней управления, уменьшения регламентирующей роли бюрократического аппарата, сковывающего самостоятельность и инициативу, совершенствования структуры управления органами внутренних дел и мотивации труда сотрудников. Все это в итоге повысит эффективность деятельности полицейских подразделений в целом.

Теория управления утверждает, а практика подтверждает, что централизация управления имеет несомненные преимущества при решении глобальных, стратегических правоохранительных задач. Она позволяет широко, масштабно распределять все виды резервов и ресурсов. Вместе с тем при этом неизбежно подавляется творческая инициатива исполнителей, не всегда оптимально решаются тактические задачи. Но в некоторых условиях принцип единоначалия совершенно незаменим. Трудно представить управление полицейскими подразделениями без реализации этого принципа.

С другой стороны, децентрализация управления освобождает членов коллектива от постоянной докучливой опеки, эффективно стимулирует инициативу, полнее раскрывает потенциальные возможности личностей. Рядовой сотрудник выполняет задание с удвоенной энергией, если ему предоставляется хотя бы минимальная степень действительного контроля ситуации при выполнении служебных обязанностей. Децентрализация эффективна, если на низших уровнях управленческой иерархии принимают обоснованные и важные решения и эти решения не требуют согласований и утверждения руководством

(например, при обеспечении оперативного управления, решении кадровых вопросов и т.п.). Децентрализация многих управленческих функций неизбежна при территориальной разобщенности структурных подразделений (филиалы, управления структурных подразделений) или при необходимости специализации.

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

Существует выражение «хороший руководитель тот, которого не видно». Такое возможно в ситуации, когда руководитель сумел организовать работу таким образом, что на всех нижестоящих уровнях управления работают компетентные управленцы, способные принимать ответственные решения и организовывать работу профессионалов-исполнителей. В такой ситуации можно говорить о том, что руководитель сумел использовать сильные стороны централизации и децентрализации власти и управления в подразделении.

С поднятой проблемой тесно связано такое понятие, как норма управляемости. Норма управляемости – это количество людей, которыми непосредственно может управлять руководитель. Человеческой мозг без специальной тренировки способен фиксировать  $5 \pm 2$  объекта – то есть человек способен удерживать в памяти от трёх до семи объектов, явлений и т.д., фиксировать и помнить сложные связи и отношения между ними.

Любопытное подтверждение этих выводов: армия Древнего Рима, однородная по своему составу, строилась на принципе шестерки

(6 манипул – центурия, 6 центурий – когорта, 6 когорт – легион). Наполеон Бонапарт, командуя более сложной по своей структуре армией, заложил в ее основу принцип тройки. Он уменьшил норму управляемости (3 взвода – рота, 3 роты – батальон, 3 батальона – полк). Советская Армия длительное время строилась по той же структурной формуле, и только в последние годы, когда появились особо сложные и мобильные средства вооружения (ракетные войска, космическое оружие), эти структурные подразделения стали автономными с подчинением лишь одному командиру каждое (принцип единицы).

Существует формула французского профессора В.А Грейкунаса, который математически описал порядок определения объема деловых отношений, которые должны контролироваться непосредственно руководителем. Формула выглядит следующим образом:

$$K = n * (2^n / 2 + n - 1)$$

K – количество взаимосвязей, n – число подчинённых.

Исходя из неё, даже трое подчинённых порождают восемнадцать взаимодействий, которое руководителю придётся контролировать одновременно:

$$K = 3 * (2^3 / 2 + 3 - 1) = 18$$

При всей спорности указанного подхода общая идея признаётся всеми исследователями: чем больше подчинённых, тем меньше у руководителя возможности реально управлять подразделением.

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

С точки зрения науки управления главная задача руководителя полицейского подразделения состоит в том, чтобы не самому выполнять работу, а обеспечить организацию деятельности сотрудников, взять на себя ответственность и применить власть для достижения по-

ставленной цели. Строить отношения между начальником и подчиненными на хитрости, обмане или лести – аморально и безнадежно ошибочно. Люди, при всех их индивидуальных различиях, ведут себя в обычной, штатной ситуации предсказуемо. Если коллектив знает свои задачи и понимает применяемые руководителем методы для достижения цели с минимальными трудностями, то можно уверенно рассчитывать на поддержку большинства и находить исполнителей, которым можно доверять самостоятельное решение локальных, а иногда и многофункциональных задач. Делегирование полномочий возможно и целесообразно в том случае, если руководитель подготовил достойных исполнителей, доверяет им и может искусно руководить ими. Исполнитель во всех случаях должен быть профессионально подготовлен, иметь опыт практической работы и быть подготовленным к самостоятельной деятельности.

Методы решения организационных задач при управлении органами внутренних дел всегда многовариантны. Если подчиненный применяет свою, самостоятельную, пока еще может быть и неоптимальную тактику решений, то в этом проявляется еще одна положительная черта принципа делегирования полномочий – исполнитель проходит хорошую и совершенно необходимую школу управленческого развития, приучается к самостоятельности. Растет его уверенность в своих силах и инициатива. При этом важно помнить, что исполнитель имеет право на ошибку, и в этом случае руководитель обязан оказать ему всемерную помощь в самой тактичной форме. Ведь одна из основных задач руководителя – развивать способности и мастерство подчиненного.

Особо деликатный аспект этого принципа – организация контроля действий подчиненных в полицейских подразделениях. Мелочная опека ничего, кроме вреда, не даст. Вместе с тем отсутствие контроля может привести к срыву управления и деятельности. Решение проблемы контроля – в четко налаженной обратной связи, в свободном обмене информацией между сотрудниками и, конечно, в достаточно высоком авторитете и управленческом мастерстве руководителя. Кстати, опытный начальник полицейского подразделения высокого уровня, желая составить объективное мнение о качестве работы руководителя подразделения, всегда интересуется, как работают его подчиненные. Это очень хорошо характеризует эффективность деятельности руководителя.

Принцип делегирования полномочий в полицейских подразделениях будет эффективен, если подчиненные действительно знают и понимают, какие новые обязанности переданы им. Кроме того эффективность обеспечивается если сотрудник подготовлен к выполнению новых функций заблаговременно и есть уверенность в его способности выполнить задание, а так же обеспечено действие механизма стимулирования и мотивации. Важным аспектом эффективности является то обстоятельство, что с одной стороны подчиненные не будут получать «ценных указаний» от другого начальника через голову своего непосредственного руководителя, а с другой исполнители знают свои права и обязанности без каких-либо неопределенностей.

С точки зрения общей теории управления исполнитель должен быть свободен в своих действиях: чем менее заметно участие руководителя в выборе путей реализации поставленных задач, тем лучше. Кроме того, исполнитель должен быть уверен в своем праве идти на продуманный риск и в праве совершения ошибок. Это важно и как способ борьбы с рутинной и косностью в деятельности аппарата управления. Во всех случаях необходимо устанавливать конкретные цели и сроки выполнения задания, а подчиненные должны правильно понимать необходимость контроля хода выполнения служебных заданий. Постоянно исполнитель должен исходить из того, что он не только имеет право принимать оперативные решения, но, и обязан применить его в случае необходимости. Сотрудник полицейского подразделения, получивший полномочия, не только может, но и обязан, действовать, если этого требует ситуация, он должен знать, что ему придется отчитываться не только за свои решения, но и за бездействие. Особенно это положение важно при возникновении экстремальных ситуаций, когда человеческий фактор приобретает особое значение.

В практике органов внутренних дел перед руководителем часто возникает своеобразная задача психологического выбора, выполнение какой задачи поручить исполнителю, знакомой или принципиально новой. Чаще всего делегируется выполнение новой задачи, особенно если она кажется руководителю малопривлекательной, рутинной. Пожалуй, такое решение далеко не всегда верно. Проблема в том, что, передав решение задачи кому-либо, руководитель все равно несет ответственность за ее выполнение и контролировать, а тем более просто наблюдать за ходом реализации знакомой проблемы значительно легче. Возникает опасность, что в скором времени уполномоченный

настолько продвинется в решении порученной ему задачи, что руководителю придется «нагонять» исполнителя, т.е. все-таки изучить проблему и предложенные методы ее решения. Опытные руководители полицейских подразделений часто поручают способным сотрудникам немного более сложные задачи, чем подчиненный привык выполнять. В этом случае желательно подготовить задание в форме письменного распоряжения. Получив сложную задачу, сотрудник раскрывается более полно и получает искреннее удовлетворение от выполнения задания и оказанного ему доверия.

Следует отметить, что этот принцип управления в полицейских подразделениях робко применяют лица, недавно получившие повышение в должности, так как им трудно отказаться от привычного стереотипа прошлой деятельности. Иногда принцип делегирования полномочий не дает ожидаемого эффекта – исполнитель не в полном объеме выполняет возложенные на него новые функции. Чаще всего это происходит в тех случаях, когда необходимо принимать непопулярные решения. Под различными предлогами исполнитель старается передать решение этих проблем своему руководителю, чтобы выглядеть в глазах коллектива с лучшей, как ему кажется, стороны. Среди других причин чаще всего наблюдается неуверенность в правильности принимаемого ответственного решения, недостаточный опыт, иногда и принципиальное несогласие с мнением руководителя. Однако существует комплекс управленческих задач, решение которых всегда следует оставлять за руководителем. Это в первую очередь принятие принципиальных решений. Долг первого лица полицейского подразделения принять на себя выполнение задач с высокой степенью риска, особо доверительного характера и все необычные, выходящие за рамки сложившегося регламента и традиций операции.

Эффективность делегирования полномочий очевидна, но не все руководители полицейских подразделений спешат его применять по ряду причин. Основная из них, это боязнь потерять власть и занимаемую должность. Отдавая часть своих полномочий другим, рассуждают они, я сокращаю, естественно, свои права, а это к добру не приведет. Если исполнитель не выполнит свои новые задачи, то придется срочно вмешиваться и исправлять чужие ошибки. Если же подчиненный выполнит задания слишком хорошо, то начальство вполне резонно может задуматься о моем соответствии занимаемой должности. Кроме того,

это амбициозность и недоверие к подчиненным. Низкая оценка способностей своих сотрудников и завышенная самооценка рождает недоверие к ним. Вместе с тем, отдельным руководителям свойственна боязнь, получить негативную оценку своих действий со стороны начальства: сам, мол, бездельник, работать не хочет, уваливает от службы и поэтому любит перепоручать свою работу сотрудникам.

Основы другого важного принципа управления – принципа соответствия – были заложены около ста лет назад американским инженером Фредериком Тейлором — основоположником научной организации труда и управления. Определить соответствие сотрудника занимаемой должности – задача не из легких. Необходим опыт и умение отделить профессиональные деловые качества от словесной мишуры и внешней помпезности сотрудника. Обычно человек весьма высокого мнения о своих способностях и интеллекте. Значительно реже встречаются случаи недооценки своих возможностей, робости и застенчивости. Если человеку с юридическим образованием поручить выполнять рутинную канцелярскую работу, то значительная часть его знаний пропадет без пользы, а сам сотрудник будет стараться сменить место работы ради более интересной должности.

Существует много методов помочь сотруднику полицейского подразделения в поисках его истинного места в коллективе, найти свое призвание. Можно достигнуть этой цели путем ротации, т.е. перемещением сотрудника с одного места работы в другие структурные подразделения. Чаще всего эти перемещения производятся «по горизонтали», но иногда и с повышением в должности – «по вертикали». Много дает система наставничества, когда к новичку прикрепляют опытного специалиста, а так же частые контакты руководителя со своими сотрудниками, иногда и в неофициальной обстановке. Положительный эффект даёт практика обязательных квартальных письменных отчетов о деятельности ведущих сотрудников. Составление отчета позволяет исполнителю глубже вникнуть в конкретные детали, а руководителю – объективно оценить результаты работы сотрудника и сделать обоснованные выводы о его соответствии занимаемой должности.

Выполняемая работа должна соответствовать интеллектуальным и физическим возможностям сотрудника полицейского подразделения. Принцип соответствия необходимо применять каждому руководителю при подборе и расстановке управленческих кадров и в первую

очередь при оценке возможностей и соответствия выполняемых служебных обязанностей. Главная задача и основное свидетельство умения руководителя – это способность дать сотруднику работу по его способностям и добиться выполнения порученного задания. Следствием принципа соответствия является разумная, но редко реализуемая на практике рекомендация: каждый человек должен трезво и объективно оценивать.

В конце прошлого века большое внимание уделялось такому элементу управления, как взаимодействие, однако в последние годы эта проблема отошла на второй план. Отчасти, на наш взгляд, это вызвано тем, что в теории социального управления происходит смена парадигмы, постепенный отказ от линейного подхода и переход к другим, более соответствующим сложностям современной жизни. Тем не менее, даже в рамках синергетического подхода, взаимодействие как принцип управления в правоохранительных органах должно быть рассмотрено. Тем более что сам термин «взаимодействие» зачастую используется как нечто само собой разумеющееся, без конкретизации его смысла.

Причина такой неопределенности, скорее всего, заключается в том, что сам термин «взаимодействие» очень многозначен. И в этом отношении он не уникален. Философ, врач или юрист используют понятие «норма» для обозначения совершенно различных, по сути своей, явлений. Для философа норма - это границы, в которых сохраняется качественная определенность объекта или явления. Для врача норма - отсутствие патологии. Для юриста - это в первую очередь норма права, не имеющая ничего общего с первыми двумя значениями. В разговорной же речи норма - удивительно широкое понятие, включающее в себя и первое, и второе, и третье значение, меняющееся в зависимости от контекста.

Аналогичная картина наблюдается и при рассмотрении понятия «взаимодействие». На интуитивном уровне практически каждый понимает, что подразумевается под этим термином, но конкретизация его вызывает определенные затруднения.

Обращение к словарям и справочным изданиям, вопреки ожиданиям, не внесет ясности в вопрос о том, чем же является взаимодействие, и не поможет раскрыть сущность данного явления. Так, Большая советская энциклопедия (оба издания - 1951 и 1971 г.г.) рассматривает данное понятие только в трех значениях: либо как философское

понятие, либо как «взаимодействие в физике», либо как «взаимодействие войск»<sup>1</sup>. Философская энциклопедия предлагает следующее определение: взаимодействие - это «философская категория, отражающая процессы взаимодействия различных объектов друг с другом, их взаимную обусловленность, изменение состояния, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения, связи... Взаимодействие выступает как интегрирующий фактор, посредством которого происходит объединение частей в определенный тип целостности, организация структуры. Каждая форма движения материи имеет в своей основе определенные типы взаимодействия структурных элементов»<sup>2</sup>. Того же подхода придерживается и «Толковый словарь русского языка» С. Ожегова и Н. Шветова, который определяет взаимодействие практически в тех же самых значениях «1. Взаимная связь явлений. 2. Взаимная поддержка (взаимодействие войск)»<sup>3</sup>. Налицо практически полярное разделение толкований, когда термин рассматривается или на наивысшем уровне абстракции, как философская категория, или предельно конкретно – как определение отдельного, специализированного вида деятельности.

Представляется, что понятие взаимодействие применительно к деятельности по охране общественного порядка куда ближе к понятию «взаимодействие войск», чем к философским категориям. Философское определение взаимодействия уже в силу своей универсальности не соответствует тому уровню анализа, на котором следует рассматривать взаимодействие как принцип управления правоохранительной деятельностью.

В связи с этим стоит уделить некоторое внимание тому, что собой представляет «взаимодействие войск».

Советская военная энциклопедия определяет взаимодействие войск следующим образом: «Взаимодействие (воен.) - согласованные

---

<sup>1</sup> См. БСЭ. т. 7, – М., 1951. с. 620

БСЭ. т. 5 – М., 1971. с. 7-8

<sup>2</sup> Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Институт философии РАН; Национальный общественно-научный фонд; <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH362f18985da035620b8c36>, дата обращения – 27.02.2021

<sup>3</sup> С.И. Ожегов, Н.Ю. Шветов «Толковый словарь русского языка». – М., АЗЪ, - 1992 - с. 75

по задачам (объектам), направлениям, рубежам (районам) и времени действия подразделений, частей, соединений и объединений различных видов вооруженных сил, родов войск, сил флота и спец. войск в интересах достижения общей цели боя и операции, один из принципов военного искусства»<sup>1</sup>.

Кроме того, взаимодействие войск рассматривается на трех уровнях, в зависимости от целей и размаха боевых действий. Как отдельные виды взаимодействия рассматривается взаимодействие тактическое, оперативное и стратегическое.

«Тактическое взаимодействие заключается в сочетании огня, удара и маневра соединений, частей, подразделений..., участвующих в общевойсковом, морском, воздушном бою.

Оперативное взаимодействие - согласованность действий оперативных объединений и соединений различных видов вооруженных сил и родов войск (сил) в операции, проводимой на одном или нескольких направлениях.

Стратегическое взаимодействие заключается в согласованном использовании крупных группировок вооруженных сил, ведущих операции на нескольких театрах военных действий, на одном театре или оперативном направлении для достижения цели стратегической операции, кампании или войны»<sup>2</sup>.

Таким образом, мы опять возвращаемся к тому, что взаимодействие – это совместная деятельность, особенностями которой является: 1. наличие общей для сторон взаимодействия целей и 2. согласованность деятельности по месту и времени.

В настоящее время термин «взаимодействие» применительно к деятельности органов внутренних дел, по-видимому, считается интуитивно понятным и не раскрывается ни в одном нормативном правовом акте МВД России. Так, определение взаимодействия отсутствует в Регламенте взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации (утв. совместным Приказом МВД РФ № 879, Минздравсоцразвития РФ № 746 от 03.11.2006 (ред. от 18.10.2010)); в Регламенте взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти (утв. приказом МВД

---

<sup>1</sup> Советская военная энциклопедия. В 8 т. М. Воениздат, 1976. т. 2. (- 640 с.) с. 123

<sup>2</sup> Там же.

РФ от 02.09.2009 № 684); в Инструкции по организации взаимодействия подразделений и служб органов внутренних дел в расследовании и раскрытии преступлений (утв. приказом МВД РФ от 20.06.1996 № 334 (в редакции приказов МВД России от 13.02.1997 № 90, от 18.01.1999 № 30). Нет подобного определения и в Приказе от 24.12.2018 г. № 512 «О порядке взаимодействия подразделений ГУ МВД России по г. Москве при проведении мониторинга в сфере профилактики правонарушений». И даже в Федеральном законе «О полиции», в ст. 10 «Взаимодействие и сотрудничество» это понятие не раскрывается.

На наш взгляд, удачное определение взаимодействия предложено в учебном пособии «Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел». Авторы определяют взаимодействие в правоохранительной сфере как «согласованную по месту и времени, основанную на законах и подзаконных актах совместную комплексную деятельность субъектов правоохраны, осуществляемую в пределах их компетенции в определенных формах с использованием имеющихся сил, средств и методов в целях обеспечения защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, выполнения совместных задач, поставленных перед взаимодействующими сторонами»<sup>1</sup>. В данном определении взаимодействие представлено как деятельность, обладающая некими специфическими свойствами.

Следует отметить, что «деятельность вообще», деятельность как философская категория, является универсальной характеристикой социальной формы движения материи, человека и человеческого мира, представляя собой при этом предельную абстракцию. Деятельность, особенно деятельность социальная, представляет собой «способ существования и развития социальной действительности, целенаправленное отражение и преобразование окружающего мира»<sup>2</sup>. И главной особенностью, необходимым и достаточным условием социальной деятельности является ее целенаправленность. Нельзя не согласиться с определением Э.Г. Юдина, который рассматривает деятельность как

---

<sup>1</sup> Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел : учебное пособие / [И. Ю. Захватов и др.]. – М. : Академия управления МВД России, 2019. – с. 44.

<sup>2</sup> Краткий словарь по социологии. М., 1989. С. 60.

«специфически человеческую форму активного отношения к окружающему миру, содержание которой составляет целесообразное изменение и преобразование этого мира на основе освоения и развития наличных форм культуры»<sup>1</sup>. Наличие цели, как было рассмотрено ранее, является ключевым условием существования социальной организации.

Таким образом, взаимодействие – это условие успешного результата деятельности по достижению некой цели. Необходимость во взаимодействии возникает в том случае, если одна и та же цель является значимой для нескольких социальных организаций, что практически повсеместно случается в правоохранительной деятельности, поскольку в обеспечении правопорядка и общественной безопасности заинтересованы практически все социальные институты.

Чтобы совместная деятельность могла называться взаимодействием, она должна осуществляться с соблюдением определенных правил. Если проанализировать принципы взаимодействия, перечисленные в названных выше нормативных правовых актах, то можно сформулировать эти правила. К ним относятся:

1. законность;
2. исключение дублирования функций и полномочий;
3. гласность в пределах, определяемых требованиями сохранения государственной и иной охраняемой законом тайны;
4. самостоятельность в реализации собственных задач и полномочий, а также в выработке форм и методов использования собственных сил и средств;
5. согласованность и непрерывная координация совместных действий.

Интересно, что почти 50 лет назад В.М. Шванков в своей работе «Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел» в качестве принципов взаимодействия называл следующие:

1. принцип законности – организация взаимодействия должна опираться на действующее законодательство и, в необходимых случаях, облекаться в соответствующую правовую форму;
2. усиления управляющего параметра системы. Суть этого принципа в том, что «сотрудничество частей и элементов системы, коопе-

---

<sup>1</sup> Э.Г. Юдин. Системный подход и принцип деятельности. М.: Наука. 1978. С. 267-268.

рирования сил и средств подчинено повышению эффективности деятельности, улучшение качества работы, сокращению сроков ее выполнения, материальных затрат;

3. принцип непересечения компетенции.

4. Принцип солидарной ответственности. Он означает, что все вступающие во взаимодействие стороны несут равную ответственность за успех осуществления совместного мероприятия<sup>1</sup>.

Однако необходимо учитывать, что взаимодействие в процессе правоохранительной деятельности и организация взаимодействия как самостоятельный вид управленческой деятельности – разные явления и понятия. Если целью взаимодействия в правоохранительной деятельности, как было сказано выше, «обеспечение защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, выполнения совместных задач, поставленных перед взаимодействующими сторонами», то цель организации взаимодействия - достижение единства в деятельности сторон взаимодействия. Как управленческая деятельность, организация взаимодействия реализуется, в первую очередь, через такие обязательные функции управления, как планирование, координацию и регулирование.

---

<sup>1</sup> В.М. Шванков в своей работе «Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел». М.: Академия МВД СССР. – 1978. - с. 18-20

## ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК СРЕДЫ УПРАВЛЕНИЯ

### *2.1. Социальная среда управления*

Одним из свойств системы является ее противопоставление среде. Это значит, что система обладает определенными границами, хотя эти границы зачастую зыбкие и изменяемые. Ю.П. Сурмин<sup>1</sup> определяет границу системы как некое пограничное пространство, «которое соткано из границ системы, образуемых при реализации ею той или иной функции». При этом среда существования системы может пониматься по-разному: либо как окружающий систему хаос, несущий, с одной стороны, угрозу существованию системы, с другой – являющийся для нее источником энергии, материи и информации. Либо как набор факторов, влияющих на систему (именно под такую трактовку подпадает оперативная обстановка, рассматриваемая как элемент среды функционирования органов внутренних дел). Также среда может рассматриваться как совокупность конкурирующих систем либо как мета-система по отношению к рассматриваемой системе. При этом среда может оказывать различное воздействие на изучаемую систему: нейтральное, враждебное или благоприятное.

Также необходимо учитывать, что среда может быть как внешним, так и внутренним фактором для социальной организации: та отношения и структуры, которые складываются внутри социальной организации, также влияет на функционирование системы. Внутренняя и внешняя среда системы находятся во взаимной зависимости и взаимной обусловленности.

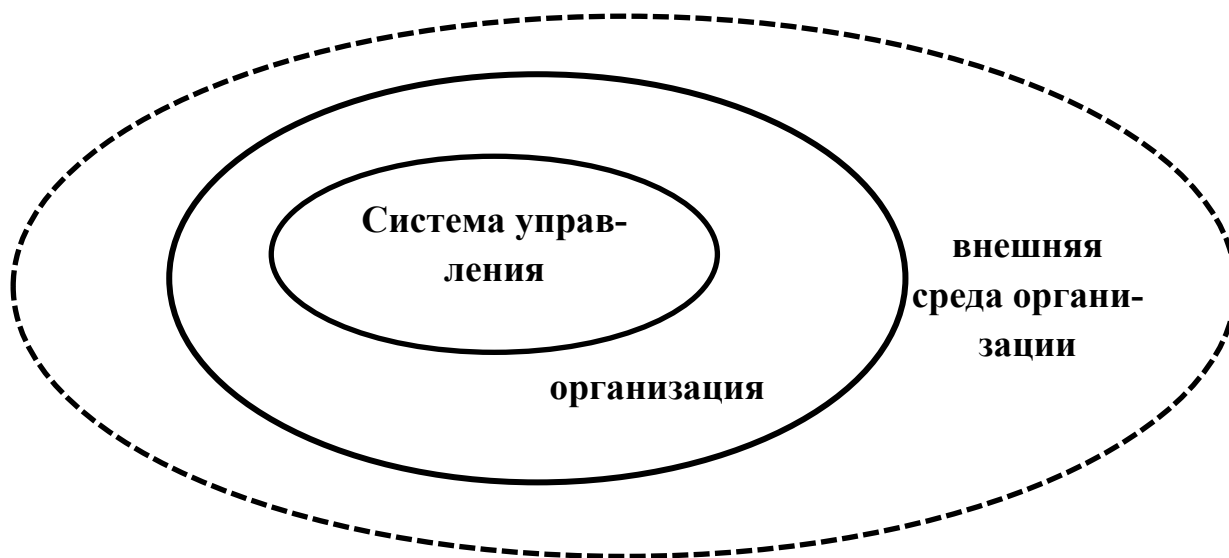
О сложностях взаимодействия системы со средой писали такие признанные классики системного подхода, как В.Н. Садовский и Э.Г. Юдин. В частности, они неоднократно отмечали, что система, образуя особое единство со средой, представляет собой элемент системы более высокого порядка, а элементы любой исследуемой системы, в свою очередь, обычно выступают как системы более низкого порядка<sup>2</sup>. Особенно это справедливо для социальных систем, в которые иерархичность заложена изначально.

---

<sup>1</sup> <http://victor-safronov.ru/systems-analysis/lectures/surmin/27.html>

<sup>2</sup> См.: напр: Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. - М.: Эдиториал УРСС, 1997.

Таким образом социальная среда управления может быть определена как совокупность систем различного уровня, имеющих свои стратегии поведения, цели и особенности функционирования. При этом необходимо учитывать, что в случае системы управления, элементами которой являются субъекты и объекты управления (отдельные люди или структурные подразделения), сама организация, в которой она осуществляет управление, является внешней средой. Это отражено на следующем рисунке:



Как можно понять, отношение между этими двумя средами находится в постоянном и нелинейном взаимодействии. Система управления воздействует на внешнюю среду (организацию) с целью повышения эффективности её функционирования во внешней среде организации; при этом внешняя среда организации оказывает влияние на нее и, опосредованно, на систему управления.

Помимо «материальной» среды управления следует выделять и т.н. концептуальную среду, которая представляет собой общую направленность и «окраску» правоохранительной деятельности, её идеологию. Она формируется основными положениями Конституции РФ, нормативными правовыми актами, регламентирующими организацию и деятельность правоохранительных органов, ежегодными Посланиями Президента РФ Федеральному собранию и т.д. Например, для органов внутренних дел важным элементом концептуальной среды является решение расширенной коллегии Министерства. Хотя может показаться, что концептуальная среда изменяется динамично, на деле она представляет собой относительно инертный элемент среды право-

охранительной деятельности. Дело в том, что её положения реализуются, преломляются через субъективное восприятие, оценку и действия сотрудников правоохранительных органов, причём – через глубинные установки сознания. А их изменение – длительный и сложный процесс, который зачастую не осознаётся самим людьми.

Правоохранительные органы представляют собой особый вид социальной системы, а именно – социальную организацию. Хотя понятия «социальная организация» и «социальная система» зачастую используются как синонимы, социальная система является родовым понятием по отношению к социальной организации. Социальная организация – это вид социальной системы, для которой характерны:

1. чёткие границы, которые определяются количественным и качественным составом: у каждой социальной организации есть конкретный список членов, для которых характерна групповая идентичность;

2. определённой процедурой формирования. Как уже было сказано, социальная система, как и любая другая, выделяет себя из окружающей среды, но для социальной системы характера чёткая и однозначно трактуемая фиксация пересечения этой границы. Сама процедура включения в социальную организацию может иметь разную степень формализации: от объявления о намерении вступить в литературный клуб, например, до сложной процедуры отбора и проверки кандидатов для включения их в социальную организацию «органы внутренних дел»;

3. наличие таких базовых характеристик, как цели, задачи и функции, которые, как правило, отражаются в уставных или учредительных документах.

Цель обычно понимается либо как идеальное состояние, либо как конкретные конечные состояния, желаемый результат, которого стремится добиться как система в целом, так и отдельные ее подсистемы, то есть группы, работающие вместе. Организация может иметь множество целей, при этом каждое из подразделений организации имеет свою цель. Основным направляющим моментом следует считать общие цели организации, или её миссию. Миссия организации диктуется тем запросом общества, в ответ на который создаётся организация. С другой стороны, цель определяет все остальные характеристики организации, устанавливая для нее сферу деятельности и полномочия.

Задачи организации могут пониматься в широком и узком смысле. Во-первых, как комплекс проблем, которые должны быть решены

для достижения цели. Во-вторых, задача – это работа, которая должна быть выполнена заранее установленным способом и в заранее оговоренные сроки. В широком смысле термин «задача» используется при рассмотрении организации как социальной системы, в узком – при анализе процесса выработки, принятия и реализации управленческих решений.

Третья характеристика системы – это ее функции. При всё многообразии значений понятия «функция», в данном случае под функцией понимается деятельность (виды деятельности), которые должны быть реализованы для разрешения задач и, в конечном итоге, достижения целей социальной организации.

Социальные организации, являясь социальными системами, с момента своего создания начинают приобретать все свойства систем, в том числе и организованность. Конкретная структура организации в каждом случае диктуется её целями, задачами и функциями. Кроме того, внутренняя структура организации может быть построена на совершенно разных принципах. Под названные выше критерии социальной организации подпадают и семья, и политическая партия, и армия, но степень жесткости их внутренней структуры будет различна.

В социологии организаций в зависимости от подхода выделяют формальные и неформальные, добровольные и тотальные организации и т.д.. Для целей нашего исследования интерес представляет деление организации на формульную и неформальную.

Национальная социологическая энциклопедия определяет формальную организацию как «базовую целевая подсистему социальной организации в административных системах, выполняющую функцию социальной регуляции поведения работников в организации, а также функцию их интеграции для достижения институциональных целей. Формальная организация представляет собой систему установленных администрацией правил, стандартов, предписаний, программ, регулирующих поведение работников и деятельность организации, которая закреплена в нормативных документах, фиксирующих взаимосвязь формальных (должностных и профессиональных) позиций»<sup>1</sup>. Интересно, что понятие «формальная организация» привязывается к понятию «административная система», которое в данном случае выступает синонимом «административной организации». При этом административная организация понимается либо «в узком смысле – особый тип

---

<sup>1</sup> <https://voluntary.ru/termin/formalnaja-oficialnaja-organizacija.html>

органов исполнительной власти на государственном, отраслевом (министерства) или региональном (муниципальные организации и др.) уровне», либо «в широком смысле – обобщенное наименование разных типов организаций (военных, коммерческих, производственных, образовательных, государственных, муниципальных и др.), отличающихся от других наличием четко определенных и достаточно устойчивых институциональных целей, жесткой, зафиксированной в нормативных документах формальной структурой, системой узаконенных правил и стандартов, регулирующих деятельность и деловые отношения сотрудников, а также четким распределением сфер компетенции и властных полномочий»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, такая трактовка затрудняет понимание ситуации. Так, любая социальная организация, а не только административная, обладает определённой формальной структурой. Другое дело, что, как уже было сказано выше, степень этой формализации может быть различна. Формализация представляет собой процесс создания в организации принципиально обезличенных ролей, с четко обозначенной системой прав, обязанностей и ответственности. Но степень формализации будет разной. В семье уровень формализации ролей и отношений между ними будет минимальным, а прочтение – в плане взаимных прав, обязанностей и ожиданий – ролей «муж», «жена» или «сын» будет определяться в зависимости от представлений и предпочтений членов данной организации. Для административной же организации в узком смысле слова, как для органа исполнительной власти характерна максимальная формализация. Именно к этому типу организаций относятся и правоохранительные органы.

Но, как писал один из лучших отечественных специалистов по теории организации А.И. Пригожин, формализация заканчивается там, где начинается человек. Поэтому в самой формализованной организации будет существовать неформальная структура, которая представляет собой спонтанно сложившуюся систему социальных связей, норм, действий, являющихся продуктом более или менее длительного межличностного и внутригруппового общения.

Существуют два подхода к рассмотрению неформальных организаций – психологический и социологический. При всей их схожести, между ними существуют принципиальные различия. Психология, рассматривая неформальные организации, идет от человека, от личности,

---

<sup>1</sup> Социальная теория организации. Словарь. Инфра-М. 2000

и обычно противопоставляет формальную и неформальную структуру организации. Социологический подход рассматривает объективные закономерности возникновения, и функционирования неформальной организации, ее значение для организации в целом. Психологические аспекты при этом также учитываются, но не абсолютизируются, как в случае психологического подхода.

С точки зрения социологии организаций, неформальная организация проявляется на практике в двух вариантах: внеформальная и социально-психологическая. Это разграничение пока не нашло достаточного отражения в социологической литературе, в то время как оно имеет принципиальное значение.

Внеформальная организация представляет собой вариант социальной самоорганизации, следует заметить, что в отечественной социологической литературе за малым исключением почти отсутствуют какие-либо исследования или упоминания на эту тему. В мировой социологической литературе исследования этой проблемы также незначительны, и ее часто отождествляют с неформальной организацией вообще. По мнению А.И. Пригожина, этот термин ввел американский социолог Р. Дабин, причем без какого-либо теоретического обоснования.

По определению, предложенному А.И. Пригожиным, внеформальная организация представляет собой «спонтанно развиваемую членами данной организации систему связей, отношений, деятельности, направленную на решение организационных задач способами, отличными от формально предписанных»<sup>1</sup>. Фактически речь идет об организационной дисфункции – ситуации, когда некий элемент системы не справляется со своими задачами и функциями. В этой ситуации, в полном соответствии с такими свойствами системы, как способность к самоорганизации, устойчивость и адаптивность, возникают новые элементы-дублиеры, которые берут на себя функции неработающих элементов. По словам А.И. Пригожина, «сама функциональная недостаточность формальной организации является источником возникновения внеформальной самоорганизации»<sup>2</sup>.

Социально-психологическая структура организации представляет собой систему межличностных отношений, в основе которых лежат личные симпатии и антипатии людей, потребности в общении,

---

<sup>1</sup> Пригожин А.И. Указ. соч., с. 110

<sup>2</sup> Там же.

уважении, социальном одобрении и поддержке, в неформальной реализации своих запросов, ожиданий и предпочтений. Значение неформальных групп для нормального функционирования организации показали ещё Хоторнские эксперименты в тридцатых годах прошлого века. Формальная и неформальная организация проникают друг в друга, оказывают серьезное влияние друг на друга, и такое взаимодействие может как помогать реализации целей организации, так и мешать им – в случае конфликта. Именно поэтому в организации должна проводится целенаправленная работа по формированию социально-психологического климата.

Рассматривая формальную и неформальную структуру организации, необходимо отметить один немаловажный момент, который, как нам представляется, зачастую упускается из вида. И формальная, и неформальная структура организации также представляют собой системы. Значит, они обладают всеми свойствами систем, в том числе и иерархичностью. Следовательно, во главе каждой из систем – формальной и неформальной – стоит некий «ведущий», первичный управляющий элемент. Для формальной организации таким элементом будет руководитель, для неформальной – лидер. К сожалению, в современной теории менеджмента между этими ролями зачастую ставится знак равенства. Отчасти это можно объяснить тем, что хороший руководитель действительно должен играть роль лидера, но представляется, что рассматривать их надо всё-таки отдельно друг от друга. Как минимум потому, что они, как уже было сказано, принадлежат к разным структурам – формальной и неформальной. Проще всего раскрыть это различие через анализ их социальных ролей.

Феномен социальных ролей достаточно изучен социологией и социальной психологией. Социальная роль представляет собой модель поведения, совокупность поведенческих стереотипов и систему взаимных ожиданий. С другой стороны, социальная роль представляет собой нормативно одобренный устойчивый образец поведения, который воспроизводится в соответствии со статусом и позицией в обществе или социальной группе. Общество или социальная организация может быть представлена как набор позиций, ролевых ожиданий и статусов. В рамках формальной организации такой набор позиций будет формализован и представлен через т.н. формальные роли.

Формальные роли тесно связаны с социальным статусом, который отражает место, занимаемое индивидом в социальной системе – в

нашем случае, в социальной организации - и которое характеризуется определенным набором прав и обязанностей. При этом статус предполагает соответствующий набор ролей – статусный набор. Такой ролевой статусный набор задает поле социальных отношений человека.

Формальные роли в организации (управленческие роли) - это соответствующий выработанным нормам способ поведения участников управленческих отношений. Хотя в современных теориях менеджмента можно найти классификации формальных ролей на любой вкус, но в административных организациях, которые интересуют нас в первую очередь, управленческие роли сводятся к двум: руководитель и исполнитель. В сложных иерархических системах зачастую один и тот же человек может быть носителем обеих ролей, которые меняются ситуационно: он по очереди выступает в роли то руководителя, то исполнителя, в зависимости от того, в какие управленческие отношения вступает.

Роль руководителя в формальной организации также формализована. Все элементы власти руководителя – сила, авторитет и влияние – определены его административным ресурсом, они закреплены нормами, должностным регламентом, правилами и т.д. Сила руководителя определяется тем спектром мер принуждения, которые предусмотрены его статусом и относятся к его компетенции. Авторитет руководителя может рассматриваться как формальный и неформальный. Основа формального авторитета – соответствие руководителя предъявляемым к должности квалификационным требованиям. Неформальный авторитет представляет собой результат деятельности руководителя (впрочем, как и любого другого лица), следовательно, неформальный авторитет требует постоянного подкрепления со стороны его носителя. Влияние – ещё более размытая и неопределённая категория, но в основе её в случае руководителя также лежат формальные элементы, а именно – вертикальные и горизонтальные связи, в которые по должности включен руководитель.

Что касается неформальных ролей, то они изучены гораздо лучше. Неформальные роли – это некоторые устойчивые шаблоны, связанные с ожиданием от человека определенного поведения, но они не являются общими для всех требованиями, они более вариативны, зависят от того, что за человек выполняет эту роль.

Очень часто в неформальных группах существует достаточно четко определенная структура и иерархия таких неформальных ролей.

Впитывая, осваивая, усваивая, приобретая в общении с другими представления о нормах, существующих в обществе, человек тем самым формирует в себе определенную систему ролей. Среди них называют обычно такие роли, как лидер, знаток, марионетка, критикан т. д.

Роль лидера – не формальный, а социально-психологический феномен. Можно говорить о том, что лидер – это человек, обладающий такими личностными качествами, что окружающие воспринимают его как носителя власти. Лидер – это вершина неформальной иерархии организации. В случае, если в организации формальная и неформальная структура совпадают в общих чертах – а идеальное совпадение представляется крайне маловероятным, – то в организации скорее всего сложится ситуация, когда одно и то же лицо выступает в роли и руководителя, и лидера. Если же этого не происходит, то в организации возможно появление двух субъектов управления, и, как следствие – возникновение конфликта формального и неформального руководства, что может негативно сказаться на деятельности как структурного подразделения, так и организации в целом.

## ***2.2. Специфика правоохранительных органов как социальной среды управления***

Органы, призванные обеспечивать порядок в государстве, возникли одновременно с образованием государства. В самых разных источниках можно найти информацию о том, что и в древнейшие времена существовали должностные лица, на которых была возложена указанная функция – фактически, правоохранительная деятельность. Есть свидетельства о существовании специальных органов охраны правопорядка в Древнем Египте, Персии. В литературе, посвященной правоохранительной деятельности, нередко можно встретить ссылки на книги Ветхого и Нового завета. Наиболее известная из них – на Книгу «Песни песней Соломоновых»: «Встретили меня стражи, обходящие город; избили меня, изранили меня; стерегущие стены сняли с меня покрывало». Интересно, что в одном из первых памятников японской литературы – «Повести о прекрасной Отикубо»<sup>1</sup> – можно найти очень похожий эпизод. Герой повести, спешащий на свидание пешком и в сопровождении всего одного слуги (что недопустимо для знатного человека!), сталкивается со стражниками, которые останавливают его,

---

<sup>1</sup> Точная датировка неизвестно, традиционно относят к концу IX века.

заподозрив в юноше и его оруженосце воров-домушников. Спустя чуть более ста лет в известных «Записках у изголовья» Сей-Сенагон с сожалением напишет: «Отвратительно видеть, как красивые молодые люди из знатных семейств поступают на службу в управу благочиния на должность начальника блюстителей порядка. Мне жалко, что эту должность исполнял в дни своей юности нынешний принц-тюдзе. Как это не подходит к нему!...»<sup>1</sup>. И, хотя утонченной хэйанской придворной дело «охраны благочиния» кажется отвратительным, стоит обратить внимание, что руководил данной управой ни кто-нибудь, а член императорской фамилии - то есть дело охраны правопорядка в Японии X-XI рассматривалось как важная и серьезная задача.

На первый взгляд, кажется, что определение понятия «правоохранительный орган» не составляет проблемы. Сам этот термин впервые в нашей стране стал употребляться в 60-е годы. Сначала это были многочисленные директивы Коммунистической партии Советского Союза, предписывающие правоохранительным органам, среди которых традиционно назывались суд, прокуратура, органы внутренних дел (милиция) и органы государственной безопасности, усиление борьбы с преступностью. Законодательное закрепление этот термин впервые получил в принятом в 1979 г. Законе СССР «О прокуратуре СССР». В ст. 3 этого закона среди основных функций советской прокуратуры была названа и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями. Но сами эти органы в упомянутом законе перечислены не были.

Наиболее широкое распространение термин «правоохранительные органы» получил в конце прошлого века, однако до настоящего времени ни в одном из действующих нормативных правовых актов это понятие не определено, а в учебных и научных трудах можно встретить самые разные, иногда – противоречивые дефиниции. Однако даже самый поверхностный анализ правоохранительных органов даёт представление о них как о социальной организации.

Сущность социальной организации уже была рассмотрена выше. В данном случае необходимо обратить внимание на такие черты организации, как обязательное существование цели (организация всегда

---

<sup>1</sup> Повесть о прекрасной Отикубо. Старинные японские повести. М.: Худож. Лит., 1988. с. 86.

создается как ответ на запрос общества) и наличие структуры (организация – это всегда структурированная группа людей).

Рассмотрим правоохранительные органы с точки зрения этих двух критериев: наличия цели и структуры организации.

Цель правоохранительных органов, как следует из самого их названия – это охрана права. Необходимость в такой охране возникает одновременно с формированием права и государства. Право является необходимым условием существования государства, и его охрану можно – и необходимо – рассматривать как постоянную «внеисторическую цель»<sup>1</sup> государства. Исходя из сказанного, любой правоохранительный орган в самом общем плане может быть определен как социальная организация, созданная для защиты прав и законных интересов личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Специфика деятельности каждого органа зависит от того, какие задачи он решает и какими полномочиями наделен. В связи с этим необходимо рассмотреть такие понятия, как цель, задача, функции и полномочия организации.

Цель организации – это идеальное состояние, которое стремится достичь организация. Необходимо учитывать, что у любой организации существует две группы целей – внешние и внутренние. Внутренняя цель направлена на поддержание существования самой организации. Внешняя цель отражает место организации в структуре государства или гражданского общества. В литературе внешнюю цель организации часто называют миссией организации. Миссия – это то, ради чего создан тот или иной орган. Миссия правоохранительных органов может быть определена как защиту законных интересов физических и юридических лиц от преступных и иных противоправных посягательств.

Правоохранительные органы возникают, обеспечивая потребность людей и общества в безопасности. Они представляют собой устоявшиеся результаты действий людей, многократно повторяющихся, модифицируемых, подтвердивших свою результативность и эффективность. Собственно, процесс формирования правоохранительных органов представляет собой классический пример институционализации – процесса формального и нормативного закрепления стихийно сложившейся социальной организации.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Ю.Е. Аврутин. Эффективность деятельности органов внутренних дел: (опыт системного исследования). СПб.: Санкт-Петербургская Академия МВД России. 1998., и др.

Здесь следует отметить, что такое стихийное формирование правоохранительных органов шло параллельно с формированием государства. Пожалуй, одним из последних сложившихся таким стихийным образом правоохранительных институтов является существующий в США институт шерифов. Как попытки сформировать органы охраны правопорядка «снизу» можно рассматривать опыт создания милиционной системы в послереволюционной России, поскольку даже провозглашённая «революционная законность» предполагала формирование органов, эту законность обеспечивающих.

В целом в России начало процесса выделения правоохранительной функции из функции государственного управления приходится на XVI век. Первыми специализированными правоохранительными органами этого периода были секретные Приказы – социальные организации, призванные реализовывать такие виды правоохранительной деятельности, как сыск, политический и уголовный. Причем такое деление возникло изначально, а не оформилось в процессе эволюции правоохранительных органов. Как отмечают Ч. Рудд и С. Степанов, «в русской истории одной из центральных тем всегда было неустанный стремление власти следить не только за наличием преданности подданных правителю, но и за степенью их преданности, и вот эта извечная попытка разыскать врагов монарха прежде, чем они нанесут ущерб ему или его окружению, привела к рождению розыскных институтов, призванных обнаруживать всех, кто склонен к такому умыслу или уже злоумышляет против существующего строя»<sup>1</sup>. Следует отметить, что указанный признак сохранил свое значение и после Октябрьской революции 1917 г.

После февральской революции временным правительством были предприняты шаги, призванные продемонстрировать отказ от всего «наследия царского режима», в том числе – и от правоохранительных органов. Временное правительство, фактически сохранив неизменной структуру и организацию полиции, присвоила ей наименование «милиция». «Ленинская же трактовка данной идеи предполагала в соответствии с этимологией слова "милиция" создание вооруженных отрядов "из всех граждан обоего пола" для осуществления функций

---

<sup>1</sup> Рууд Ч. А., Степанов С. А., Политический сыск при царях. М., Фонтанка, 16, 1993, с. 379

армии, полиции и иных органов государственного управления»<sup>1</sup>, что и было осуществлено в первоначальный период установления Советской власти.

НКВД – народный комиссариат внутренних дел - был образован на II Всероссийском съезде Советов 25-26 октября (7-8 ноября) 1917 г., ив числе тринадцати наркоматов вошел в состав Совета народных комиссаров - первого советского правительства. Деятельность НКВД не ограничивались охраной общественного порядка и борьбой с преступностью, хотя решение эти задач было одним из важнейших направлений деятельности. «В формировании организационных структур, осуществлявших эту функцию, имелись особенности. Они были обусловлены теоретическими положениями марксизма, закрепленными в программных документах большевистской партии. Еще К.Маркс и Ф.Энгельс выдвинули идею всеобщего вооружения народа, призванного заменить в ходе демократической, а затем и социалистической революции постоянную армию и полицию. Эта идея получила развитие в произведениях В.И. Ленина и стала практически реализовываться после перехода власти в руки Советов. Первоначально за состоянием общественного порядка следила рабочая милиция, которая не была штатным государственным органом. Она представляла собой разновидность всеобщего вооружения трудящихся, пролетарской милиции (по терминологии В.И.Ленина)»<sup>2</sup>.

29 октября (10 ноября) 1917 г. было принято Постановление НКВД «О рабочей милиции», согласно которому милиция создавалась Советами и полностью находилась в их ведении. Однако очень быстро встал вопрос о создании профессиональной милиции, поскольку рабочая милиция не справлялась со своими задачами. Принятая 12 октября 1918 года инструкция НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» определила организационную структуру милиции как штатного, профессионального государственного органа в РСФСР, придав советской милиции, по словам Ю.П. Соловья, «организационно-правовые формы профессиональной, регулярной полиции»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Автореф... дисс... док-ра юрид. наук (12.00.02) Москва, 1993. С. 13

<sup>2</sup> Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. НКВД-МВД Российской Федерации.. Лекция.- М.: ЦИиНМОКП МВД России, 2000. – с. 5-6.

<sup>3</sup> Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Автореф... дисс... док-ра юрид. наук (12.00.02) Москва, 1993. с. 14

Органы милиции в этот период столкнулись с серьезной кадровой проблемой, которую смело можно было назвать «кадровым голодом». Решение этой проблемы затруднялось двумя факторами: во-вторых, крайне политизированный подход к кадровому вопросу практически не позволял использовать единственный в тех условиях профессиональный кадровый резерв - старых специалистов, бывших работников МВД. Во-вторых, нехватка ресурсов вынуждала привлекать к правоохранительной деятельности лиц, не обладающих необходимыми навыками и личностными характеристиками, даже – соответствующим уровнем образования.

«Классовый характер советской милиции нашел наибольшее выражение в принципах и порядке комплектования ее кадров. Юридически это получило закрепление в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР от 12 октября 1918 г, «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции». Важнейшими критериями, которым должны были отвечать люди, поступившие на работу в милицию, были: признание советской власти и наличие активного и пассивного избирательного права. Последним пользовались только рабочие и крестьяне»<sup>1</sup>. Бывших сотрудников полиции и жандармерии разрешалось привлекать к службе в милиции в исключительных случаях и только после восстановления их в правах гражданства. Постановление Президиума ВЦИК от 29 августа 1921 г. призывало губисполкомы к максимальной осторожности при решении вопросов о восстановлении в правах гражданства указанных лиц, ибо «каждая ошибка в этом отношении будет дискредитировать Советскую власть в глазах широких трудящихся масс. Ввиду этого к более или менее ответственной советской работе могут быть допускаемы те из лиц, служивших в полиции при царском режиме, в отношении которых уже состоялось постановление Президиума ВЦИК о восстановлении их в правах гражданства»<sup>2</sup>. В результате вместо привлечения «старых специалистов» их выявляли и увольняли из милиции.

Тем не менее, идея милиции как всеобщего вооружения населения была настолько «идеологически выдержанной», что создание профессиональной милиции не могло ее обесценить. Кроме того, развитие – по инициативе граждан - различных форм участия населения в

---

<sup>1</sup> В.В. Смирнов. Кадровая политика советской милиции (1918-1920 гг.) // МВД России – 200 лет (ч.4) Материалы научно-практической конференции 28-29 мая 1998 г. с. 9.

<sup>2</sup> Цит. по: Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Указ. соч., с. 17.

охране общественного порядка, казалось, только подтверждали правильность тезиса о «всеобщей рабоче-крестьянской милиции». И эта идея получила свое развитие в конце 20-х годов, когда остро встал вопрос об улучшении деятельности профессиональной милиции. Различные формы участия населения в охране общественного порядка рассматривались при этом не столько как способы содействия милиции, сколько как потенциальная подмена ее. Встал вопрос о создании так называемой «милиционной системы»<sup>1</sup>.

В апреле 1928 г. второй Всероссийский съезд административных работников принял резолюцию, в которой признал необходимым постепенный переход на милиционную систему с привлечением к повседневной работе милиции, в порядке общественной повинности, переменного состава из трудящихся страны.

Образцом для создания милиционной системы стала организация армии после проведения военной реформы 1924-25 гг., в результате которой наряду с кадровой армией относительно небольшого размера создавались на основе всеобщей воинской повинности территориально-милиционные части. Кроме того, существенную роль сыграла практика оправдавших свое создание ЧОНов, подразделявшихся на кадровый и милицейский состав. Таким образом, по мнению сторонников милиционной системы, на деле предварялся в жизнь принцип «всеобщего вооружения народа».

В 1929 г. резолюция XVI конференции ВКП(б) осудила «правый уклон», под который подпадала и милиционная система. К 30-м годам ситуация в стране претерпела серьезные изменения, которые не могли не затронуть и органы внутренних дел. Жесткая политика централизации всех органов власти в стране привела к ликвидации НКВД и практической передачи органов милиции и уголовного розыска в подчинение ОГПУ. «ОГПУ СССР и его местные органы получили право не только назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов уголовного розыска и милиции, их инспектирования и контроля, но и использования в своих целях гласного состава и негласной сети милиции и угрозыска, их возможностей в области дактилоскопии и фотографии»<sup>2</sup>. В 1931 г. в составе ОГПУ СССР были созданы

---

<sup>1</sup> См.: Желудкова Т.Н. Некоторые проблемы участия трудящихся в охране общественного порядка в конце 20-х годов. // Участие трудящихся в охране общественного прядка. Труды Академии МВД СССР. - М., 1986.

<sup>2</sup> Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Указ. соч., с. 29.

Главная инспекция по милиции и уголовному розыску. Подчинение милиции ОГПУ, предельная ее централизация и, как следствие, фактический разрыв связей милиции с органами власти на местах можно назвать завершением процесса политизации и этатизмами советской милиции.

Формирование и развитие милиции (а по сути – полиции) в Советской России, а затем и в СССР является иллюстрацией того, как инициатива по созданию новых правоохранительных институтов и организационных форм правоохранительной деятельности поглощаются традиционными социальными институтами.

В целом правоохранительные органы представляют собой социальную организацию со специфическими чертами, определяющими специфику реализации управления. Причём эти черты могут влиять на применяемые методы самым серьёзным образом.

Однако, прежде чем рассматривать особенности управления правоохранительными органами, следует однозначно определить, какие именно правоохранительные органы будут рассматриваться.

Дело в том, что в настоящее время не существует единой точки зрения на то, какие органы следует отнести к правоохранительным. Однако анализ позволяет выделить три подхода к тому, какие именно органы являются правоохранительными<sup>1</sup>.

Самый узкий подход предполагает, что к правоохранительным органам могут быть отнесены только органы исполнительной власти, наделённые правом применения мер принуждения и осуществления предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельности – то есть те органы, которые в современной науке принято называть полицейскими<sup>2</sup>. При таком подходе к правоохранительным относятся: МВД России и его органы, федеральные службы Минюста РФ, Следственный комитет РФ, органы ФСБ РФ, таможенные органы. Интересно, что, руководствуясь данным критерием, некоторые авторы относят к правоохранительным и органы внешней разведки (СВР РФ, Главное управление Генерального штаба Вооружённых сил России),

---

<sup>1</sup> См., напр.: Буковская А.В., Крамаренко Н.М., Кутуев Э.К. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность: Учебное пособие. – СПб, из-да СПб ун-та МВД России, 2012.

<sup>2</sup> Подробнее см. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. – М.: Издательство «Дело и сервис», 2004.

поскольку они наделены правом осуществления оперативно-розыскной деятельности. На наш взгляд, такой подход ошибочен, поскольку такое право даётся указанным органам исключительно для обеспечения собственной безопасности<sup>1</sup>.

Более широкий подход относит к правоохранительным органам не только органы исполнительной власти, но и суды и прокуратуру – органы, призванные защищать права и законные интересы граждан и организаций.

Согласно третьей точке зрения, к правоохранительным органам, кроме вышеназванных, могут быть отнесены и негосударственные институты, призванные защищать права и законные интересы физических и юридических лиц от противоправных посягательств. В первую очередь к таким органам можно отнести адвокатуру, затем - нотариат, частные детективные и охранные структуры и общественные объединения правоохранительной направленности.

С нашей точки зрения, в рамках исследования стоит обратить внимание исключительно на те правоохранительные органы, которые относятся к органам исполнительной власти. Дело в том, что все негосударственные органы являются по своей природе общественными организациями. Так, например, ст. 3 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» прямо говорит о том, что «адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления», а среди принципов действия адвокатуры называет законность, независимость и самоуправление<sup>2</sup>. Нотариусы, деятельность которых во многом контролирует Министерство юстиции, в организационном плане независимы и образуют нотариальные

---

<sup>1</sup> См. ч. 7 ст. 13 ФЗ от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О внешней разведке» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.03.2018); ч. 11 ст. 8 ФЗ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 02.08.2019.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> <http://www.pravo.gov.ru> - 30.07.2017).

палаты, основанные на самоуправлении<sup>1</sup>. Таким образом, из всех видов правоохранительных органов административными организациями являются только те, которые относятся к органам исполнительной власти и которые обладают особенностями, определяющими специфику применения методов управления.

Для административных организаций как социальной среды характерны следующие черты.

Во-первых, она рациональна и принципиально безлична, т.е. рассчитана на абстрактных индивидов, между которыми устанавливаются идеальные отношения по соответствующей программе. В ней не предусмотрены никакие отношения между индивидами, кроме служебных, никакие другие цели, кроме функциональных (она намеренно одномерна).

Во-вторых, к правоохранительным органам неприменим такой весьма распространённый в настоящее время метод управления, как организационная диагностика. Организационная диагностика включает в себя методы выявления проблем организации, её сильных и слабых сторон. Административная природа органов внутренних дел не позволяет оперативно изменять ее структуру для преодоления той или иной организационной патологии в рамках одного отдельно взятого подразделения, поэтому данные методы, при всей их перспективности, практически неприменимы к административным организациям.

В-третьих, управленческие решения в правоохранительных органах чаще, чем в других организациях, сталкиваются с фактором неопределённости. «Неопределённость – это неполная, неотчетливая, неточная, недостоверная информация о состоянии объекта или процесса»<sup>2</sup>. Считается, что в сфере управления организацией она появляется при возникновении трех условий<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Ст.ст. 24, 25 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 26.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> <http://www.pravo.gov.ru> - 26.07.2019).

<sup>2</sup> Крамаренко Н.М., Бодырев А.С. Социология управления: курс лекций. СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2018, с. 70

<sup>3</sup> Подробнее см.: Лялин А.М. Теория Менеджмента. Учебник для вузов. Стандарт 3-го поколения. – СПб., Из-во Питер, 2009

1. отсутствия у руководителей необходимой информации о внутренних и внешних факторах, связанных с ситуацией принятия решения;
2. незнание всех последствий принятого управленческого решения;
3. неспособность определить вероятность и степень влияния отдельного фактора на последствия принимаемого управленческого решения.

К этим трем факторам можно добавить четвертый: невозможность учитывать все обстоятельства, влияющие на состояние организации, ее внешней и внутренней среды. Как правило, при составлении планов допускается одна концептуальная ошибка, которую можно назвать неоправданным оптимизмом: предполагается, что среда деятельности остается неизменной. Также зачастую планирование сложных, многоэтапных процессов исходит из того, что все элементы и этапы деятельности будут реализованы вовремя и в полном объеме. В результате план превращается в излишне оптимистический сценарий, и в этом случае сбой на любом этапе исполнения плана приведет к эффекту домино, когда все последующие этапы окажутся невыполненными в срок или сорванными.

Здесь очень важно отметить следующее: зачастую с неопределенностью пытаются бороться, максимально подробно детализируя планы и программы деятельности. На практике подобный подход приводит к прямо противоположным результатам: чем более детализированы план, программа или проект, тем менее они реализуемы. При планировании всегда необходимо закладывать определенную «свободу маневра», учитывать риски, возможность сбоя или ошибки деятельности.

Свойством информации, противоположным неопределенности, является ее надежность – то есть полная, конкретная и адекватная информация о явлениях и процессах. Чтобы информацию можно было назвать достоверной, она должна удовлетворять следующим требованиям.

Первое требование – достоверность информации. Достоверная информация – это знания, соответствующие объективной реальности. Считается, что на степень достоверности информации влияют следующие факторы:

1. опасность сознательного искажения информации (при несогласии с сообщением, желании представить информацию в другом свете и т.д.);

2. потеря информации в процессе прохода ее через фильтры (см. ниже) и распределении ее по подразделениям и уровням руководства. Как правило, в подразделения направляется та информация, которая касается его деятельности, при этом информация может сокращаться, упрощаться и акцентироваться;

3. сокращение информации при движении ее «снизу вверх». Существует тенденция представлять руководству положительно воспринимаемую информацию, не сообщая о проблемах и недостатках. В этом случае управленческое решение будет приниматься на основе недостоверной информации;

4. перегрузка коммуникационных каналов приводит к необходимости отсеивать и фильтровать информацию на уровне приемника, что может привести к потере части значимой для принятия управленческих решений информации.

Второе требование к информации – достаточность. Нехватка информации – тоже элемент неопределенности, но следует иметь в виду, что не меньшую опасность может представлять избыточность информации. Это – избыточность информации – является одной из важных проблем современного общества. Не существует универсальных рецептов поиска и отбора необходимой для принятия управленческого решения информации, но это – навык, необходимый для руководителя.

Также требованием к информации является ее своевременность. Нередко в практике управления складывается парадоксальная ситуация, когда решения о будущем принимаются на основании информации о прошлом, что автоматически приводит к устареванию управленческих решений до начала их реализации.

Проблема управления в условиях неопределенности тесно связана с проблемой быстро изменяющейся оперативной обстановки, то есть динамичной внешней среды. Управление в условиях, когда микросреда управления может быстро и кардинальным образом измениться, требует особой гибкости и оперативности в принятии решений.

Обобщая эти наблюдения, можно сделать вывод, что главной чертой, характеризующей специфику правоохранительных органов как

социальной среды управления, является сочетание жесткой формализации структуры и требования гибкости и оперативности в принятии управленческих решений.

### ***2.3. Методы социального управления и особенности их применения в правоохранительных органах***

Методы социального управления – это способы или совокупность приемов, операций и процедур подготовки и принятия управленческих решений, организации и контроля их исполнения с целью изменения управляемой системы или придания ей нового состояния, повышения эффективности деятельности в осуществлении определенных задач.

Обычно среди методов социального управления выделяют следующие группы:

1. методы анализа и диагностики управленческой ситуации;
2. прикладные методы;
3. психологические и социально-психологические методы управленческого воздействия;
4. методы управления и регулирования отношений в организации.

Но, как было сказано выше, многие из приемов и методов современного менеджмента неприменимы к управлению в правоохранительных органах. Поэтому, на наш взгляд, следует сначала рассмотреть те методы управления, которые традиционно относят к методам не столько менеджмента, сколько к методам администрирования. Это организационно-административные методы, психологические и социально-психологические методы, самоуправление и экономические методы. При этом последним двум мы практически не будем уделить внимания. Дело в том, что эти методы в управлении органами внутренних дел либо не реализуются, либо реализуются в очень ограниченном, усеченном варианте. Так, самоуправление – как основной метод управления в общественных организациях – в самих органах внутренних дел не играет практически никакой роли. Да, в общественных организациях при ОВД – советах ветеранов, профсоюзах организациях и т.д. – этот метод управления широко применим, но указанные организации не являются структурными подразделениями органов внутренних дел. Экономические методы управления также применяются в органах внутренних дел в весьма ограниченных вариантах, в основном – как способ стимулирования труда сотрудников (надбавки за сложность и

напряженность, премии и т.д.) и как распределение бюджетных средств по подразделениям. В соответствии со ст. 91 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «финансирование службы в органах внутренних дел, включая гарантии социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, выплат и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) сотрудникам, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, в соответствии с законодательством Российской Федерации, является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета»<sup>1</sup>.

Если исходить из формальной природы органов внутренних дел, основным методом управления в них будет являться организационно-административные. Эти методы оказывают воздействие именно на формальную сторону организации, ту самую, которая представляет собой сущностную особенность правоохранительных органов. Указанные методы воздействуют на структуру организации и протекающие в ней процессы и охватывают практически все сферы деятельности органов внутренних дел. Через них реализуются основные функции ОВД, они стабилизируют внутреннюю структуру организации, обеспечивают её деятельность.

В современных менеджеритарных подходах к управлению эти методы уже не критикуются так активно, как в конце прошлого века, но происходит их постепенное вытеснение т.н. методами организационного развития, направленных на оптимизацию организационных отношений.

Важную роль в этих методах играет так называемая организационная диагностика, направленная на выявление сильных и слабых сторон организации, поиск существующих проблем. При этом необходимо иметь в виду, что зачастую проблемы организации не видны с первого взгляда, могут маскироваться под межличностные конфликты – то есть для выявления реальных патологий и недостатков организации может потребоваться длительная работа.

В основе организационной диагностики лежит позиционный и профильный анализ организации. Этот метод предполагает получение

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

необходимой информации о структуре персонала, их интересах, мотивах и т.д. В результате проведенной работы будут составлены т.н. позиционные группы, создающие еще одну неформальную структуру организации, помимо социально-психологических и неформальных групп. Позиционные группы – явление не просто динамическое, но и ситуационное, они формируются в зависимости от стоящих перед организацией проблем. Обычно выявление и анализ позиционных групп связаны с проблемами внедрения инноваций, предстоящих реорганизаций и т.д. Профильный анализ является продолжением позиционного, он предполагает анализ готовности к конкретным изменениям и нововведениям.

Информация для анализа организации используются такие методы, как

1. диагностическое интервью;
2. объективный анализ.

Рассмотрим их подробнее.

Диагностическое интервью по сути своей очень похоже на обычные социологические интервью, но обладает определенными особенностями, зачастую идущими в разрез с требованиями к «нормальным» социологическим опросам. Так, в ходе диагностического интервью допустимо и даже рекомендуется сравнивать ответы с полученной ранее информацией, обращать внимание на неточности и противоречия в словах респондента и иными методами стимулировать его к формулировке своего видения проблем организации.

Объективный анализ направлен на создание цельной картины происходящего в организации, поскольку оценки, данные респондентами в ходе диагностического интервью, субъективны, и многие значимые моменты могут быть упущены из-за их недооценки или «привычности» для персонала.

К методам объективного анализа относятся:

1. наблюдение (за совещаниями, обсуждениями, деятельностью отдельных подразделений и т.д.);
2. анализ документов – указов, постановлений, приказов и иной управленческой документации;
3. анализ управленческой ситуации, что предполагает изучение: – отношения между руководителем и подчиненными (сотрудниками);

– силы должности руководителя (доступные ему методы поощрения и наказания);

– авторитет руководителя;

– соответствие стиля управления ожиданиям подчиненных и др.

Итогом первого этапа является описание проблемного поля организации – то есть той организационной или управленческой патологии, которая порождает проблемы. Как правило, это будет не одна, а целый комплекс взаимосвязанных проблем, на разрешение которых направлен второй этап оптимизации организационной структуры – выработка решений.

Этот этап предполагает работу с руководителем организации, персоналом, подразделениями, группами или коллективом в целом. К методам, используемым на этом этапе, относятся:

1. саморефлексия (переосмысление собственной деятельности);

2. работа с группой;

3. социодрама;

4. игровые методы;

5. социальный эксперимент и т.д.

Задача этого этапа – изменить отношение к ситуации для всех вовлеченных в нее сторон.

Третий этап – разработка реализационных процессов, то есть составление планов и программ предстоящей деятельности по реализации найденного решения.

Как можно понять даже из краткого обзора менеджеритарных методов работы с организацией, эти методы предполагают, во-первых, возможность серьезных изменений в организации на низовом уровне; во-вторых - высокий уровень вовлеченности работников в процесс организационной диагностики; в-третьих – использование, особенно на последнем этапе, преимущественно социально-психологических методов управления, которые в органах внутренних дел также обладают своей спецификой.

Социально-психологические методы применяются по отношению к группе или всему коллективу организации. К методам, применимым по отношению к группе, относятся:

1. целевое формирование групп (по квалификационным и психологическим признакам, по количеству т.д.);

2. мероприятия, направленные на сплочение группы. Этот метод представляет собой совокупность организационных воздействий,

включающих совершенствование стиля или изменение руководства, проведение групповых мероприятий, использование социально-психологических факторов (см. вопрос 3 данной темы) и др.

Если же рассматривать социально-психологическое воздействие на уровне организации в целом, то следует упомянуть такие методы, как:

1. согласование формальной и неформальной структуры;
2. демократизация управления – через повышения роли общественных организаций, привлечения работников к выработке общих решений;
3. социальное планирование (повышение квалификации работников, совершенствование социальной структуры коллектива, улучшение благосостояния и другие мероприятия).

В настоящее время в таких областях прикладной науки, как социальная психология, социология малых групп, менеджменте разработаны многочисленные методы влияния на коллектив, управления групповой динамикой, тренинги групповой сплочённости и т.д. но все эти методы обладают одной особенностью, которая делает их сложно применимыми в управлении органами внутренних дел. В основе подавляющего большинства этих методов и методик лежит принцип выхода за привычные рамки профессиональных ролей и установок, слом существующих в организации межличностных стереотипов. Таким образом, сама суть социально-психологических методов входит в противоречие с формально-административной, принципиально обезличенной природой специфической социальной организации – органов внутренних дел. Как представляется, именно по этой причине социально-психологические методы в управлении зачастую также приобретают формальные черты, теряя свою эффективность. Работы, посвященные формированию социально-психологического климата в подразделениях органов внутренних дел<sup>1</sup>, фактически говорят о том, что большей эффективностью в органах внутренних дел обладают не столько социально-психологические, сколько психологические методы управления.

---

<sup>1</sup> См. напр.: Синицын, С. В. Особенности социально-психологического климата в коллективах сотрудников органов внутренних дел // Молодой ученый. – 2019. – № 25 (263). – С. 85-87.; Тарасов А.Ю., Формирование благоприятного социально-психологического климата в подразделениях ГИБДД // Вестник Московского университета МВД России – 2015 – № 9 – с. 154-159

Речь, в первую очередь, идёт о мотивации. Мотивация – одна из базовых, универсальных функций управления. Как функция управления мотивация понимается как процесс создания стимулов и побуждений, положительно влияющих на установки сотрудников, их готовность выполнять профессиональные обязанности. Но мотивация может пониматься и как побуждение к деятельности, «опредмеченная деятельность», по терминологии А.Н. Леонтьева, автора деятельностного подхода в психологии. Таким образом, можно говорить о том, что психологические методы управления призваны поддерживать и развивать мотивацию сотрудников.

Психология, изучая процесс деятельности, пришли к выводу, что, приступая к любой деятельности, человек сам себе отвечает на два вопроса:

1. делать или не делать?
2. Если делать, то как?

Фактически речь идет о том, что любая деятельность может осуществляться с разной степенью эмоциональной включенности, заинтересованности, готовности. Задачей субъекта управления будет *мотивировать работника*, добиться такой ситуации, когда цели исполнителя и цель организации будут совпадать.

С психологической (а не организационной) точки зрения, управление распадается на три этапа:

1. выдачу распорядительной информации;
2. получение обратной информации;
3. получение оценочной информации.

На каждом из этих этапов руководитель может повлиять на мотивацию работника – как в положительном, так и в отрицательном плане. Психологические методы как раз и ориентированы на создание у подчиненного «положительной установки». Для этого необходимо учитывать один чрезвычайно значимый момент: задание воспринимается неотрывно от личности руководителя. Человек, получающий задание, реагирует не только на рациональную его составляющую, но и на эмоциональную: тон, манеру речи и т.д. подчиненный должен быть уверен, что руководитель видит в нем не просто исполнителя, но личность.

Для решения этой задачи психологи рекомендуют использовать определенные приемы, такие, как:

– «имя собственное». Обращение по имени в ходе отдачи распоряжения показывает, что руководитель видит своего сотрудника как личность;

– «зеркало отношений». Это прием основан на таком психологическом проявлении, как «отзеркаливание» в процессе общения: человек реагирует на мимику и позу собеседника, неосознанно перенимая их. Соответственно, внешние проявления доброжелательности – улыбка, соответствующая жестикуляция, открытая поза – помогут установить необходимые психологические отношения с подчиненным;

– «золотые слова». Необходимо справедливо оценивать деятельность подчиненных и хвалить их за достижения, даже самые незначительные. При этом необходимо следить за тем, чтобы не «перехвалить» исполнителя, для которого излишне, несоответствующее затратам словесное стимулирование может оказаться тревожным фактором. Но показывать, что руководитель видит старания подчиненных и оценивает их, необходимо;

– «терпеливый слушатель». Это прием требует от руководителя терпеливо выслушивать жалобы подчиненных и реагировать на них, хотя бы словесным сочувствием.

– «личная жизнь». Рекомендуется говорить с подчиненными об их личных проблемах и т.д.

Также задание должно соответствовать статусу. Если, по мнению подчиненного, полученное задание ниже его статуса, он почувствует себя оскорбленным. Но и обратная ситуация опасна, потому что, получив задание с явно завышенными требованиями, человек может растеряться, испугаться и не выполнить задание;

Наконец, задание должно быть понято и принято исполнителем. Этот принцип предполагает, что сама формулировка задания должна осуществляться в форме, понятной и знакомой подчиненному, с учетом его индивидуальных особенностей (образовательных и культурных характеристик).

Конечно, такие методы не являются универсальными; они не сработают или приведут к обратным результатам в случае конфликта между подчиненным или руководителем. Тем не менее, использование данных психологических рекомендаций в комплексе с другими методами в подавляющем большинстве случаев дает нужный эффект.

Методы психологического воздействия можно классифицировать в зависимости от наличия или отсутствия физического контакта руководителя с исполнителями, характера воздействия, его продолжительности и условий. По этим параметрам выделяют следующие группы методов: методы прямого воздействия (прямые), методы косвенного воздействия (косвенные) и промежуточные методы.

Методы прямого воздействия самые простые и наиболее распространенные. Они используются в ситуациях непосредственного контакта руководителя с подчиненными, кратковременны и для их реализации не требуются специальные условия. К ним относятся:

1. убеждение – обращение к интеллектуальной сфере подчиненных посредством логически связанных аргументов. Предполагается, что в ходе убеждения руководитель ищет «слабую точку» в аргументации подчиненного, рациональными доводами разрушает негативную установку и заменяет ее положительной.

Этот метод эффективен в случае, когда объект воздействия (индивид, социальная группа) способен понять и принять то, что от него хочет руководитель. Кроме того, для эффективного применения данного метода крайне важно, чтобы руководитель, кроме соответствующего статуса, обладал необходимым авторитетом. Убеждение затрагивает в основном интеллектуальную сферу человека, но сказывается и на эмоциональной составляющей личности, поэтому необходимо, чтобы руководитель и сам верил в то, в чем пытается убедить подчиненных, в противном случае эффект может оказаться обратным ожидаемому.

2. внушение – метод воздействия руководителя на подчиненных, основанный на некритичности их восприятия. В данном случае рациональная аргументация может вообще отсутствовать, в основе воздействия лежит вера подчиненного руководителю, которая заставляет внушаемого не стремиться к пониманию, а реагировать автоматически. Метод внушения особенно эффективен в критических ситуациях, но может быть опасен для руководителя: то, что он внушает подчиненным, он помимо воли внушает и себе самому, хотя и с меньшей интенсивностью;

3. принуждение – самый примитивный метод воздействия, в основе которого лежит применение или угроза применения властных полномочий в виде наказания или угрозы наказания, а также – в виде награды или ее обещания. При этом обязательно должно соблюдаться

следующее правило: угрозу можно не реализовывать, обещание награды должно быть выполнено в любом случае.

4. метод указания на образец поведения. В основе этого метода лежит инстинкт подражания; в этом случае руководитель указывает подчиненному на одного из его коллег, пользующихся авторитетом, как на эталон, образец поведения. Этот метод обычно применяется в комплексе с другими методами воздействия.

Здесь необходимо отметить следующие. Такие методы, как убеждение и принуждение обычно рассматриваются как универсальные методы управления, но с нашей точки зрения, их следует отнести именно к психологическим методам, поскольку в основе их применения лежит воздействие на волю объекта управления. В случае убеждения субъект управления добивается ситуации, когда объект управления не просто подчиняется полученному указанию, но принимает предлагаемые руководителем ценности, цели и задачи. Это приводит не просто к добровольному подчинению указаниями руководителя, но и к стремлению исполнить задание наилучшим образом. В случае же принуждения воля объекта не рассматривается как ценность, она не учитывается при управленческом воздействии. И в этой ситуации мы снова сталкиваемся с тем, что в административных структурах применяемые методы психологического воздействия просто в силу самой природы организации тяготеют к принуждению, а не убеждению. Собственно, пришедшее из армейской среды известное выражение «не можешь – научим, не хочешь – заставим» очень хорошо отражает такой подход к управлению.

С одной стороны, это оправданно спецификой органов внутренних дел именно как административной организации: предполагается, что если тот или иной человек назначен на должность, то он в силу своих психологических особенностей и профессиональных навыков должен иметь возможность выполнять порученное задание. Кроме того, принуждение можно понимать не обязательно как давление на волю объекта, стремление сломать её; в данном случае скорее можно говорить о том, что субъект не использует методы убеждения для формирования соответствующих установок.

И эффективность принуждения зависит от того, каким именно образом объект управления воспринимает принуждение.

Все возможные реакции объекта управления на принуждение можно условно разделить на три вида. Первый вид – это сопротивление, неприятие – то есть навязанное, вынужденное подчинение. Именно в этом случае имеет место «чистое подчинение», когда воля объекта управления не просто игнорируется, а подавляется субъектом. Такое подчинение безусловно будет являться стрессовым фактором для объекта, полученное задание будет вызывать отторжение, и в таком случае вряд ли можно рассчитывать на качественный результат. Навязанное подчинение приводит к дистрессу и, как результат – либо к срыву, либо к выходу из управленческого взаимодействия, то есть увольнению.

Второй вариант – пассивное подчинение. Эта позиция может показаться руководителю удобной: он может быть уверен, что поручение будет выполнено на приемлемом уровне. Однако такая позиция несёт серьёзные потенциальные риски. Во-первых, некритичное восприятие полученных указаний, переложение ответственности на того, кто отдал приказ, может привести к бездумному выполнению незаконного приказа. Во-вторых, привычка действовать исключительно в рамках полученных приказов приводит к тому, что навыки самостоятельного принятия решения не развиваются. В стабильных ситуациях, при неизменной обстановке отсутствие умения быстро реагировать и принимать решения не опасно, но для правоохранительной деятельности как раз характерны, как уже было отмечено, высокая степень неопределённости, постоянная опасность возникновения критических ситуаций с быстрой сменой обстановки. В этих условиях человек, не обладающий навыками принятия самостоятельных решений, с большой вероятностью не сумеет вовремя и адекватно среагировать, что может привести к тяжелым последствиям.

Третий вид реакции на использование принуждения – это осознанное, внутренне мотивированное подчинение. По своей эффективности оно фактически смыкается с убеждением. Объект управления сознательно принимает «правила игры», свой статус и роль, статус и роль руководителя, и реагирует на указание осознанно, с полной отдачей.

Такая реакция является оптимальной с точки зрения управления, но для её достижения необходимы как тщательный отбор кандидатов на должность, так и целенаправленное использование психологических методов управления, влияющих на мотивацию сотрудников.

Возвращаясь к психологическим методам управления, следует отметить, что помимо прямых, существуют и косвенные методы психологического управления. К косвенным относятся такие методы, которые не требуют непосредственного контакта руководителя с подчиненным, и при этом более продолжительны по времени воздействия. Также, в отличие от методов прямого воздействия, они требуют специальных условий для их реализации, а именно – создания значимой ситуации для объекта воздействия и организации его поведения в зависимости от логики обстоятельств. К косвенным методам относятся:

1. метод ориентирующей ситуации. Он предусматривает создание обстановки, которая изменила бы поведение подчиненных в нужном руководителю направлении. При этом подчиненные не должны знать о том, что ситуация соответствующим образом ориентирована и должны пребывать в уверенности, что изменяют отдельные элементы своего поведения. Фактически руководитель подталкивает подчиненных к принятию каких-либо решений, причем таким образом, чтобы они были уверены, что принимают эти решения самостоятельно;

2. метод изменения роли основан на следующем любимом многими бизнес-консультантами и социологами факте: новая роль возникает, когда изменяются составляющие ее элементы. Можно переименовать должность – ввести в нее такие «статусные» слова, как «начальник», «руководитель»; назвать уборщицу «менеджером по клинингу», – и отношение человека к профессиональной деятельности изменится, при том, что его формальный статус (задачи, функции, права и обязанности) останутся неизменными. Этот метод, как и многие менеджерские методы, в органах внутренних дел неприменим;

3. метод символической регуляции заключается в использовании определенных знаков (символов) для поощрения желаемых образцов поведения и блокирования запрещенных. К таким символам относятся разного рода переходящие вымпелы, ни к чему реально не обязывающие, но считающиеся почетными обязанности и т.д.;

4. метод личного примера относится к категории промежуточных методов. В этом случае руководитель представляет себя как образец поведения. Известен случай, когда руководитель кафедры в вузе, борясь с опозданиями и ранними уходами с работы подчиненных, целенаправленно начал приходить на работу на полчаса раньше, а уходить на полчаса позже. Уже через неделю сотрудники начали приходить на работу и уходить с работы вовремя.

## 2.4. Управление качеством

Современные требования к процессу управления предполагают формирование новой системы оценок деятельности управляемых систем. В связи с этим хотелось бы рассмотреть такое понятие, как система управления качеством, которое пользуется всё большей популярностью в сфере менеджмента. И опять следует оговориться: при всей её перспективности в сфере промышленного производства данная система может быть использована в области управления органами внутренних дел лишь в весьма ограниченных областях.

Истоками «менеджмента качества» называют систему Тейлора, которая позволяла обеспечить качество каждого отдельного изделия, но была ориентирована только на конкретный конечный результат. Развитие производства и сферы обслуживания очень быстро показало, что внимание надо уделять не только и не столько конечному результату, сколько самому производственному процессу.

«Отцом-основателем» менеджмента качества считают Эдварда У. Деминга (W. Edwards Deming) – одного из создателей «японского экономического чуда». Именно подход Деминга лежит в основе современных систем всеобщего (тотального) контроля качества (TQM).

Что же такое «менеджмент качества» по Эдварду Демингу? Если рассматривать в самых общих чертах, то система менеджмента качества складывается из трех элементов.

Первое, на что надо обратить внимание: система управления качеством - это не волшебный инструмент, не панацея, позволяющая решить проблемы того или иного производства, а идеология, даже философия, затрагивающая все стороны организации и функционирования предприятия.

«Всеобщее управление качеством (Total Quality Management) — это философия организации, которая основана на стремлении к качеству и практике управления, приводящей к всеобщему качеству. Отсюда качество — это не то, что Вам приходится отслеживать или добавлять на каком-то этапе производственного процесса, это сама сущность организации. Всеобщее управление качеством — это принципиально новый подход к управлению любой организацией, нацеленный на качество, основанный на участии всех ее членов (персонала во всех

подразделениях и на всех уровнях организационной структуры) и направленный на достижение долгосрочного успеха посредством удовлетворения требований потребителя и выгоды как для сотрудников организации, так и для общества в целом. В настоящее время Всеобщее управление качеством все в большей степени становится идеологией, охватывающей различные слои общества. TQM необходимо и нам, если мы хотим не только выйти из кризиса, но и начать конкурировать с экономически развитыми странами. Вот почему знание TQM и его применение на практике в ближайшем будущем станут необходимыми руководителям не только крупных, но и малых предприятий»<sup>1</sup>.

В качестве причины низкой эффективности деятельности Деминг и его последователи называют систему, организацию в целом, а не отдельные ее стороны – работников, руководство и т.д. Таким образом, построение системы менеджмента качества предполагает изменение всей системы организации. На этом основании Деминг сформулировал свои четырнадцать принципов, которые до сих пор являются «Библией» специалистов по качеству – хотя рассматриваются уже не как инструменты, а как цели формирования системы менеджмента качества. Что это за принципы?

1. Стремление к совершенству. Этот принцип предполагает постоянное, непрерывное усовершенствование. Его практическая реализация четко и последовательно описана в известном цикле PDCA – Plan (планирование), Do (реализация), Check (проверка), Act (улучшение).

2. Новая философия. Как уже было сказано выше, менеджмент качества – это новая идеология организации, которая должна быть принята как приоритет. Начало изменениям должно положить руководство организации; оно же должно сделать все для того, чтобы убедить сотрудников следовать новому курсу организации. Самым лучшим методом убеждения в данном случае Деминг называл личный пример.

3. Прекращение массовых проверок (постоянного контроля). В основе этого положения лежит следующая идея: надо построить производственный процесс таким образом, чтобы само возникновение брака было невозможно. Постоянные текущие проверки и выходной контроль создают психологический дискомфорт для сотрудников, со-

---

<sup>1</sup> <http://www.dist-cons.ru/modules/qualmanage/section2.html>

здают элементы противодействия, противоборства между работниками и руководителями, что может привести к утаиванию ошибок и недостатков; работники начнут «создавать благоприятное впечатление», что, в результате, приведет не к повышению, а к снижению качества.

4. Не покупать у «дешевых» поставщиков – в конечном итоге дорогое, но качественное сырье оказывается экономически выгодным для предприятия или организации.

5. Постоянное совершенствование системы. Должна вестись непрерывная аналитическая работа; каждая выявленная проблема должна быть рассмотрена и проанализирована. Трудности надо «разбирать», и не скрывать.

6. Необходима постоянная подготовка и переподготовка кадров.

7. Руководство должно быть эффективным. Руководитель должен быть не надсмотрщиком, а наставником, лидером; это положение напрямую связано с предыдущими, так же, как и следующее.

8. Устранение атмосферы страха. Неуверенность сотрудников может привести к утаиванию ошибок и проблем, к созданию «круговой поруки», к отказу от инициатив по принципу «а вдруг не получится – так накажут»... Страх и неуверенность тормозят инициативу и, соответственно, развитие.

9. Устранение барьеров – между отделами, подразделениями, службами. Организация должна работать как единый организм.

10. Отказ от лозунгов.

11. Устранение произвольно установленных норм и заданий. Суть подхода в том, что при выборе – «делать много или делать хорошо», надо ориентироваться на качество, а не на количество.

12. Дать работникам возможность гордиться своей работой.

13. Поощрение обучения.

14. Вовлечение всех сотрудников в повышение качества.

Сам Э. Демин для реализации этих положений предлагал следующий план:

1. руководство, опираясь на все 14 принципов, борется со смертельными болезнями и препятствиями, согласовывает понятия и направления планов;

2. руководство собирается с духом и внутренне настраивается на движение в новом направлении;

3. руководство объясняет сотрудникам компании, почему перемены необходимы;

4. вся деятельность компании разбивается на этапы (стадии), при этом каждый последующий этап является как бы заказчиком предыдущего. Постоянное улучшение методов работы должно осуществляться на каждом этапе, и каждый этап должен работать в направлении качества;

6. как можно быстрее строится организационная структура, которая будет работать на постоянное улучшение качества;

7. каждый сотрудник может принять участие в совершенствовании работы на любом этапе;

8. формируется система качества.

Смертельными болезнями, которыми, по мнению Деминга, страдают все западные компании, являются:

1. отсутствие постоянства целей;

2. погоня за сиюминутной выгодой;

3. системы аттестации и ранжирования персонала;

4. бессмысленная ротация кадров управляющих;

5. использование только количественных критериев для оценки деятельности компании.

Таким образом, построение системы менеджмента качества предполагает перестройку практически всех аспектов деятельности организации или компании и связанное с этим изменение организационной культуры, психологии менеджеров и исполнителей<sup>1</sup>.

Вторым элементом системы управления качеством является ISO 9000 — серия международных стандартов, описывающих требования к системе менеджмента качества организаций и предприятий. Они разработаны Техническим комитетом ТК 176 Международной Организации по Стандартизации. Главная особенность стандартов ISO 9000 в том, что при сертификации в соответствии с ними оценивается не конечная продукция предприятия (на соответствие техническим требованиям), а способность предприятия делать всё максимально возможное для достижения поставленных перед собой целей, а также — постоянно повышать результативность своей деятельности. В настоящее время в систему стандартов ISO 9000 входят:

---

<sup>1</sup> Ребрин Ю.И. Управление качеством. Учебное пособие. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004 [<http://www.aup.ru/books/m93>]

1. ISO 9000. Словарь терминов о системе менеджмента, свод принципов менеджмента качества. Текущая версия — «ISO 9000:2005. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь».

2. ISO 9001. Содержит набор требований к системам менеджмента качества. Текущая версия — «ISO 9001:2008 Системы менеджмента качества. Требования».

3. ISO 9004. Содержит руководство по достижению устойчивого успеха любой организацией в сложной, требовательной и постоянно изменяющейся среде, путем использования подхода с позиции менеджмента качества. Текущая версия - «ISO 9004:2009 Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества».

4. ISO 19011. Стандарт, описывающий методы проведения аудита в системах менеджмента, в том числе, менеджмента качества. Текущая версия — «ISO 19011:2011 Руководящие указания по аудиту систем менеджмента».

В РФ на основании международных стандартов ISO разработаны Национальные стандарты РФ системы менеджмента качества ГОСТ Р ISO 9000. Национальный стандарт определяет, что его требования «являются дополняющими по отношению к требованиям к продукции»<sup>1</sup>.

Система управления (менеджмента) качества всегда ориентируется на потребителя. Действующий стандарт «устанавливает требования к системе менеджмента качества в тех случаях, когда организация:

1. нуждается в демонстрации своей способности всегда поставлять продукцию, отвечающую требованиям потребителей и соответствующим обязательным требованиям;

2. ставит своей целью повышение удовлетворенности потребителей посредством эффективного применения системы менеджмента качества, включая процессы постоянного ее улучшения, и обеспечение соответствия требованиям потребителей и соответствующим обязательным требованиям».

---

<sup>1</sup> Системы менеджмента качества. Требования. ГОСТ Р ИСО 9001-2008. Утверждены Приказом Ростехрегулирования от 18 декабря 2008 № 471-ст // М., Стандартиформ, 2008.

При этом термин «продукции» применим не только к предназначенной для потребителя или затребованной им продукции, но и к любым заданным результатам процессов жизненного цикла организации.

Третий аспект – в нашем случае, наиболее «проблемный» - это вопрос об оценке качества конечной продукции. Ведь создание системы менеджмента качества – не самоцель, она направлена на повышение качества выпускаемой продукции. В нашем случае это – оценка эффективности деятельности правоохранительных органов. Эта тема является предметом дискуссии уже много лет, и до настоящего времени проблема окончательно не решена.

Итак, для построения систем менеджмента качества необходимо:

1. формировать новую философию организации;
2. организовать деятельность в соответствии со стандартами качества;
3. определить критерии оценки качества.

Понятно, что для этого требуется серьезная подготовительная работа; недаром ГОСТ Р ИСО 9001 говорит о том, что для перехода к построению системы управления качеством требуется стратегическое решение.

Если обобщить вышесказанное, то для построения систем менеджмента качества необходимо:

1. сформировать новую философию организации;
2. организовать деятельность в соответствии со стандартами качества;
3. определить критерии оценки качества.

Данная проблематика напрямую связана с такой функцией управления, как контроль. В самом широком смысле контроль представляет собой управленческую деятельность, связанную с определением текущих и стратегических целей организации, а также – с установлением критериев оценки уровня приближения к этим целям.

Вопросы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, в первую очередь – полиции, до настоящего времени представляют собой серьезную проблему. Согласно ст. 9 ФЗ «О полиции», «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»<sup>1</sup>. Однако с

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2021).

точки зрения контроля как функции управления подобного рода подход порождает определенные сложности. Во-первых, сложно не согласиться с мнением, высказанным А.И. Дуровым и А.Н. Мочаловым, которые ещё во время рассмотрения законопроекта сформулировали следующие вопросы: формулировка статьи предполагает, что помимо основных, должны существовать и неосновные (второстепенные?) критерии – какие они? «Общественное мнение будет являться одним из основных критериев. Но, по-видимому, не единственным. Какие ещё критерии, помимо общественного мнения, будут применяться для оценки работы полиции?»<sup>1</sup> К тому же необходимо учитывать, что данный критерий – общественное мнение – касается только результатов деятельности полиции, причём результатов видимых. Составить мнение об эффективности оперативно-розыскной деятельности, которая осуществляется закрыто, с соблюдением принципов конспирации, населению затруднительно. То есть общественное мнение о деятельности полиции представляет собой форму исключительно итогового, а не текущего контроля. Следовательно, для формирования политики контроля качества необходимо сформулировать критерии и для итогового, и для текущего контроля. А формирование системы показателей, объективно отражающих суть процесса – одно из ключевых условий построения системы контроля качества.

Анализ «четырнадцати пунктов» Деминга показывает, что часть из них – например, такие, как «не покупать у дешёвых поставщиков» – в принципе неприменимы к деятельности правоохранительных органов. Положение о «постоянном совершенствовании системы» в той части, которая касается анализа ошибок, должно реализовываться, но «эксперименты на уровне предприятия» ведут к дестабилизации процессов и т.д. Представляется, что в настоящее время комплексный переход на систему контроля качества в управлении правоохранительными органами невозможен, но следует серьёзно рассмотреть возможность применения отдельных его элементов.

---

<sup>1</sup> Дуров А.И., Мочалов А.Н. Оценка деятельности полиции: какой она должна быть? // Вестник Уральского института экономики, управления и права – 2010 – с.4-9.

## **ГЛАВА 3. ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК ВНЕШНЯЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ**

### ***3.1. Обеспечение конституционных прав граждан как элемент концептуальной среды управления правоохранительной деятельностью***

Как было сказано в первой главе, одним из элементов среды, в которой функционируют правоохранительные органы, является концептуальная среда, которая базируется, в первую очередь, на положениях Конституции РФ. Особую значимость при этом приобретает защита и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, тем более что составляющие ядро правоохранительных органов полицейские подразделения наделены правом применения мер принуждения. Это организации, которым государство делегировало право применения силы, то есть сама их деятельность допускает нарушение основополагающих прав человека, таких, как право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни и т.д. Особенно ярко эта проблема встаёт в ситуации, когда элементом внешней среды организации становится т.н. «особый правовой режим».

Возможность введения «особых правовых режимов» - суверенное право государства, когда как права человека обеспечены международными гарантиями защиты<sup>1</sup>. Проблемы соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права в условиях чрезвычайной ситуации - одна из наиболее конституционных дилемм, а в условиях затянувшегося с 2014 года обострения международных отношений, ещё и крайне актуальная.

В целом, рассматривая с точки зрения международного права, институт «особых правовых режимов» большинство исследователей, в частности Винокуров В.А. и Немченко С.Б., отмечают: «В условиях возникновения обстоятельств, создающих существенные угрозы жизни и здоровью граждан, посягающих на суверенитет и целостность

---

<sup>1</sup> Винокуров В.А. , Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Курс лекций в конспективном изложении. Учебное пособие./ под общ. ред. Э. Н. Чижикова – 2-е издание переработанное и дополненное – СПб.: Санкт-Петербургский Университет ГПС МЧС России, 2018 с. 42

государства временное отступление от международных обязательств, а также приостановление некоторых гарантий прав и свобод человека будет оправданным»<sup>1</sup>.

Важно подчеркнуть, что в основополагающих международных соглашениях нет классификации «особых режимов», используется только общее понятие – чрезвычайное положение. Данное обстоятельство делает невозможным на уровне международного соглашения четко определить перечень прав, подлежащих ограничению в конкретном типе «особого правового режима». Следовательно, оценка международным сообществом обоснованности тех или иных ограничений конституционных прав в каждом конкретном случае становится по меньшей мере субъективной.

Ряд правоведов не считают данное обстоятельство критичным, так Тарасов А.В. писал: «Тот факт, что международное право не сформировало четкой классификации особых правовых режимов, не может служить поводом для тревоги, поскольку сформированный общепризнанными принципами и нормами стандарт естественных и неотъемлемых прав человека будет обеспечен защитой в чрезвычайных обстоятельствах, не может быть ущемлен или утратить своей ценности»<sup>2</sup>.

Сложно согласиться с данной позицией, поскольку сам по себе международный механизм защиты фундаментальных прав личности работает только при объективной оценке режимов направленных на ограничение.

В настоящий момент мы может определить базовые положения международных гарантий обеспечения прав человека в особых правовых режимах:

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.). Ратифицирована Российской Федерацией 5 мая 1998 г.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята на римской конференции 4 ноября 1950г. ETS № 005. с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990

---

<sup>1</sup> Винокуров В.А. , Немченко С.Б. указ. соч.,. 56

<sup>2</sup> Тарасов А. В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов В Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тарасов Алексей Васильевич — СПб. 2006 с.6

г., 11 мая 1994 г. в редакции Протокола № 11). Ратифицирована Российской Федерацией 18 марта 1998 г. (протоколы к конвенции № 6, 12, 13, 16 не ратифицированы).

3. Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (принята 26 ноября 1987 г. ETS № 126 Страсбург с изм. от 04.11.1993) Ратифицирована Российской Федерацией 28 марта 1998 г.

4. Конвенция Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека» (принята 26.05.1995 в Минске) вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств» от 24.09.1993).

Особенно стоит отметить Конвенцию СНГ: именно она дала толчок к формированию целого комплекса модельных законов, в том числе и в сфере чрезвычайных ситуаций. Кроме того, Конвенция СНГ вобрала в себя все важнейшие положения вышеназванных международных гарантий в части пределов допустимости «особых правовых режимов».

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека, закрепляет, что:

«1. В период войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего высшим интересам каждой из Договаривающихся сторон, каждая из них может принять меры в отступление от своих обязательств, принятых по настоящей Конвенции, только в той степени, в какой это требуется серьезностью положения, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву и не влекут за собой дискриминации по признакам, перечисленным в ст.20 настоящей Конвенции.

2. Никакое отступление от оснований пункта 1 настоящей статьи от ст.2 настоящей Конвенции, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от ст.3, пункта 1 ст. 4 и ст. 7 настоящей Конвенции не допускается.

3. Любая Договаривающаяся Сторона, воспользовавшаяся правом отступления от обязательств, ставит в известность депозитария о принятых мерах и причинах их принятия. Она также ставит его в известность, когда такие меры прекратили свое действие и положения Конвенции вновь выполняются в полном объеме».

Анализ вышеназванных норм позволил сформулировать общее правило: введение «особого правового режима» не влечет отмену прав

и свобод личности, общие условия временного ограничения прав каждое государство устанавливает самостоятельно посредством «чрезвычайного законодательства». При этом не должен быть нарушен принцип «соразмерности» - меры по ограничению прав не должны превышать степень опасности, обусловленную чрезвычайной ситуацией (ч.1 ст.35 Конвенции СНГ).

Основываясь на общем правиле, определим критерии соблюдения конституционного права при введении «особого правового режима»:

1. для введения «особого правового режима» чрезвычайная ситуация должна представлять непосредственную опасность для жизни и здоровья граждан, самой суверенной государственности, целостности территории;

2. введение чрезвычайного положения - публичное действие, требует официального объявления, включая обоснование причин, потенциальных угроз и сроков вводимых ограничений;

3. ограничения конституционных прав, принимаемые в каждом конкретном случае объявления «особого правового режима», не должны превышать степень опасности ЧС, обязаны соответствовать целевой направленности;

4. запрещено налагать дополнительные ограничения на естественные права;

5. отмена чрезвычайного положения влечет безусловное прекращение ограничений конституционных прав и свобод<sup>1</sup>;

6. введение временных ограничений конституционных прав не должно строиться на критериях, которые могут быть восприняты, как сегрегация или дискриминация. Если гарантии недопустимости дискриминации по признакам пола, расы, социального происхождения в современном обществе можно считать абсолютными, то религиозный аспект по-прежнему вызывает определенные дискуссии, особенно в светских государствах. Вопрос о том, имеет ли право государство запрещать какие-либо религиозные течения как экстремистские, остается открытым.

По сути, при принятии решения о правомерности введения «особого правового режима» в рамках ч. 3 ст. 55 Конституции РФ требуется соотнести объем публичных и частных интересов, допустимы только

---

<sup>1</sup> Тарасов А. В. Указ. соч., с.8

те ограничения, которые необходимы для достижения значимых публичных. Фактически, данный принцип провозглашает примат публичных интересов над личными, что противоречит содержанию ст.2 Конституции РФ.

Конституция РФ не определяет конкретных оснований для введения «особого правового режима», для этой цели принят специальный федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», ст.3 данного ФКЗ предусматривает следующие основания:

– попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Ключевое условие - устранение данных угроз невозможно без применения «особого правового режима».

Важным аспектом реализации института чрезвычайной ситуации является прямое конституционное регулирование пределов ограничения прав и свобод, как относительно сроков, так и относительно объема<sup>1</sup>.

Так, согласно статье 56 Конституции: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты консти-

---

<sup>1</sup> Винокуров В.А. , Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Курс лекций в конспективном изложении. Учебное пособие./ под общ. ред. Э. Н. Чижикова – 2-е издание переработанное и дополненное – СПб.: Санкт-Петербургский Университет ГПС МЧС России, 2018 с. 61

туционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия... 3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (ч.1), 24, 28, 34 (ч.1), 40 (ч.1), 46-54 Конституции РФ»<sup>1</sup>.

Сформулируем общие признаки ограничений:

– посредством временного ограничения конституционных прав государственно-правовой механизм обеспечивает защиту публичных, более значимых для государства интересов. Ограничение одних прав являются элементом обеспечения других прав (интересов);

– ограничение конституционных прав и свобод личности одновременно приводят к расширению властных полномочий государственных органов;

– конституционные ограничения прав и свобод человека и гражданина устанавливаются в форме ограничений-запретов.

Ряд исследователей конституционного права критически оценивают действенность гарантий, закрепленных в статье 56. Так Тарасов А.В. отмечал: «Перечисление в ч.3 ст. 56 прав и свобод неподлежащих ограничению при введении чрезвычайной ситуации не является, само по себе, абсолютной гарантией, о недопустимости каких-либо ограничений можно говорить только после наложения конституционных норм на конкретные общественные отношения и последующего за этим судебного толкования»<sup>2</sup>.

Фактически речь идет о том, что до принятия решения Конституционным судом РФ относительно каждого из прав, перечисленных в статье 56, говорить об их абсолютном значении неуместно. Международные стандарты в этом плане сопоставимы с конституционными гарантиями, так как говорить о реальном их применении можно только после прямой интеграции Конституционным судом.

Так, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч.1 ст.23, ч.1 ст.24) в контексте Определения № 274-О от 12 февраля 2019 года «О смысле положений пункта 1 статьи 1521 и пункта 1 статьи 1522 ГК

---

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции РФ. / Под ред. Лазарева В.В. М.: Изд-во, 1997. С.80

<sup>2</sup> Тарасов А. В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов В Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тарасов Алексей Васильевич — СПб. 2006 с.9

Российской Федерации» получило ограничительное толкование. Указанные статьи ГК определяют порядок и условия сбора, хранения и распространения информации о частной жизни гражданина, включая обнародование и дальнейшее использование его изображения. Конституционный Суд указал: «по смыслу оспоренных положений допускается обнародование и использование изображения гражданина без его согласия, когда имеет место публичный интерес».

Право знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч.2 ст.24) несколько раз было предметом рассмотрения Конституционного суда, так Определение Конституционного суда №317-О от 30.09.04. В данном определении на соответствие Конституции были проанализированы нормы налогового кодекса и ряда подзаконных актов, определяющих порядок работы с информацией об имущественном положении граждан. Конституционный суд счел ограниченный режим, как следствие и возможность отказа в предоставлении гражданам информации, обоснованной гарантией на неприкосновенность частной жизни.

Позицию Конституционного суда относительно «абсолютного характера» перечисленных в статье 56 прав не представляется возможным назвать устойчивой. В зависимости от сферы общественных отношений и социально-политической повестки вопрос о допустимости ограничений прав и свобод в условиях введения особых правовых режимов подвергался значительной корреляции. Данный факт, по истечении последнего десятилетия, привел к тому, что действующее законодательство регламентировало механизмы ограничения в условиях чрезвычайного положения целого комплекса прав и свобод, перечень включает в себя личные, политические и экономические, культурные, имущественные и другие права<sup>1</sup>:

- свобода передвижения, выбор места пребывания;
- личная неприкосновенность;
- неприкосновенность жилища;
- право на получение информации и свобода печати;
- непосредственное управление государством;
- объединение граждан;

---

<sup>1</sup> Грищенко Т.А. , Андрейцо С.Ю. Проблемы обеспечения конституционных прав граждан при применении сотрудниками полиции отдельных мер государственного принуждения: Монография — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. — с. 98

- неприкосновенность частной собственности;
- свободное распоряжение своими способностями;
- забастовка и иные законные формы социально-политического протеста.

Для большинства перечисленных прав федеральным законодательством уже предусмотрены механизмы ограничения: мобилизация, реквизированное, национализация, комендантский час, конфиденциальность и так далее. При этом статья 56 требует, чтобы весь комплекс ограничений был обоснован интересами защиты конституционного строя, а объем введенных ограничений должен быть соразмерен потенциальным последствиям угрозы.

В данном контексте принцип соответствия ограничений целям должен учитывать ряд условий.

Во-первых, должен быть реализован принцип минимального вмешательства в частную жизнь и соразмерности вводимым ограничениям потенциальной угрозе. Требуется детальный регламент, обосновывающий соотношение устанавливаемых ограничений с целями, закрепленными Конституцией.

Во-вторых, требуется гарант конституционности вводимого режима. Президент РФ, принимая решение о введении чрезвычайного положения, должен нести персональную ответственность (вплоть до импичмента), как субъект, единолично принимающий решение о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения.

В-третьих, необходим расширенный механизм парламентского контроля за конституционностью действий Президента в данной ситуации.

### ***3.2. Управление правоохранительными органами в особых условиях***

Как было показано выше, во-первых, концептуальная среда управления правоохранительными органами в особых условиях налагает определенные ограничения, а во-вторых, и это немаловажно, само понятие «особые условия» не имеет однозначного и законодательно закреплённого толкования. В нормативных правовых актах оно используется достаточно вольно и с очень широкими трактовками. В са-

мом широком смысле «особые условия» могут пониматься как условия, отличающиеся от обычных. Так, например, существует Постановление Правительства РФ от 08.12.2011 № 1021 (ред. от 27.07.2019) «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции». Приложение к этому Постановлению в качестве особых условий службы называет службу в Центре специального назначения сил оперативного реагирования и авиации Федеральной службы войск национальной гвардии РФ; Служба в подразделениях МВД РФ на комплексе Байконур; службу в кавалерийских подразделениях полиции, связанная с уходом за лошадьми и т.д.

А ч.1 ст. 35 ФЗ от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» относит к особым условиям:

1. период действия военного или чрезвычайного положения;
2. период проведения контртеррористической операции;
3. наличие вооружённого конфликта;
4. период ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций.

В научных кругах чаще всего используется определение особых условий, предложенных профессором А.Ф. Майлыковым. Согласно этому подходу, особые условия – это обстановка, повышенная по степени опасности для жизни и здоровья людей, сохранности материальных и культурных ценностей, вызываемая явлениями природного, биологического, социального и технического характера и требующая от органов внутренних дел специальных организационных, правовых мер и их ресурсного обеспечения для её нормализации<sup>1</sup>. То есть под понятие «особые условия» подпадают не только чрезвычайные обстоя-

---

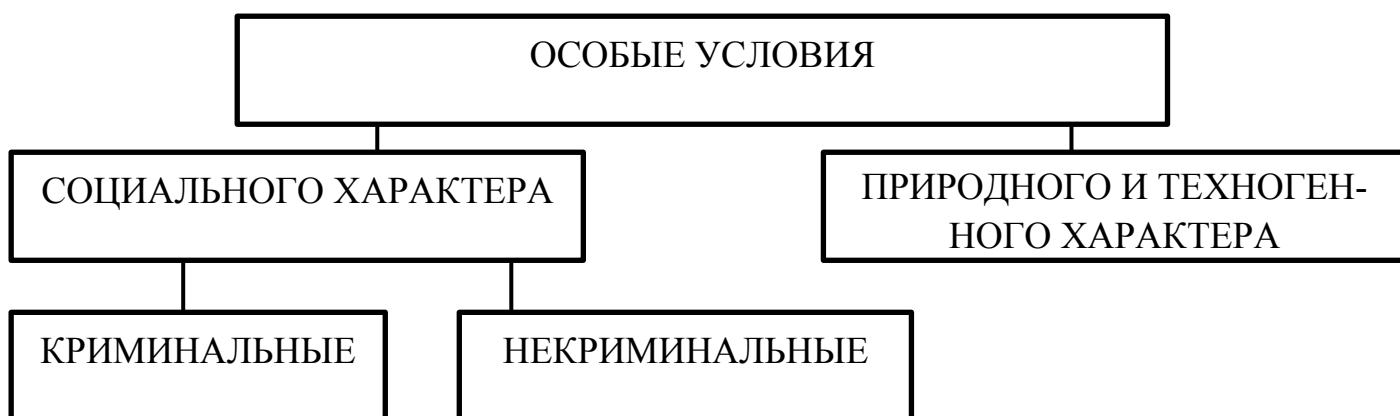
<sup>1</sup> Майдыков А.Ф. Предмет, задачи и система курса управления органом внутренних дел в экстремальных условиях. М.: Академия МВД России, 1989. с. 9. Цит. по: Левин А.О. подходы к определению понятий чрезвычайной терминологии: чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайная ситуация, особые условия // Вестник Московского университета МВД России, № 1 / 2015, стр. 136-141

ательства, но и любая нестандартная обстановка, возникающая в процессе охраны общественного порядка (при проведении массовых мероприятий, осложнении оперативной обстановки и т.д.).

Представляется, что особые условия – это понятие, скорее, не правовое, а организационное, поскольку возникновение особых условий предполагает отказ от обычных форм и методов управления органами внутренних дел. Уже общепризнанной является точка зрения, согласно которой возникновение особых условий предполагает для управления правоохранительными органами:

1. создание:
  - новых нештатных структур;
  - дополнительных органов управления;
  - новой системы связи;
2. введение усиленного режима несения службы;
3. взаимодействие с органами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – РСЧС;
4. обеспечение особого режима (вплоть до чрезвычайного положения).

Необходимо учитывать, что все особые условия, с которыми сталкиваются в своей деятельности правоохранительные органы, условно могут быть разделены на две большие группы, которые представлены на следующей схеме:



В зависимости от возникающих особых условий, правоохранительные органы могут выступать либо как основные, либо как приданные силы разрешения данных ситуаций. Показательно, что к силам и средствам постоянной готовности органов единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) на федеральном

уровне относятся:

1. МЧС России;
2. Минобороны России;
3. Минздрав России (Всероссийская служба медицины катастроф);
4. ФМБА России (Федеральное медико-биологическое агентство) - медицинские радиационно-дозиметрические центры;
5. Минприроды России;
6. Росгидромет;
7. Росприроднадзор;
8. Росводресурсы;
9. Рослесхоз;
10. Минпромторг России;
11. Минкомсвязь России;
12. Россвязь;
13. Минсельхоз России (Департамент ветеринарии, Департамент растениеводства, химизации и защиты растений и др.);
14. Росрыболовство (отряды аварийно-спасательных работ);
15. Россельхознадзор (охрана здоровья животных);
16. Минтранс России;
17. Росморречфлот;
18. Росавиация (поисковики и спасатели);
19. Росжелдор;
20. Ситуационный центр мониторинга и управления чрезвычайными ситуациями, г. Москва;
21. Минэнерго России;
22. Ростехнадзор;
23. Роспотребнадзор (противоэпидемические бригады);
24. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
25. Минобрнауки России.

Как можно увидеть, МВД РФ, Войска Национальной гвардии, ФСБ РФ и иные правоохранительные органы в этот список не попали. В Постановлении Правительства, регламентирующего деятельность органов РСЧС, органы внутренних дел упоминаются всего один раз: отмечено, что силы и средства МВД России наряду с иными силами и

средствами привлекаются к ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций<sup>1</sup>.

В Приложении к Постановлению, в котором перечислены создаваемые функциональные подсистемы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, подсистема МВД России стоит на первом месте. Это - функциональная подсистема охраны общественного порядка.

Таким образом, в условиях чрезвычайных ситуаций МВД России и правоохранительные органы в целом продолжают выполнять свои основные функции – обеспечение безопасности личности, общества и государства от противоправных посягательств, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Но при этом на них возлагаются дополнительные обязанности.

Это подтверждают и иные нормативные правовые акты. Так, с. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» (п. 7, 29, 31) обязывает полицию:

1. принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра;
2. содействовать бесперебойной работе спасательных служб;
3. обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;
4. участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения;
5. применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Ст. 16 Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» устанавливает, что «для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел».

Так, предполагается, что органы внутренних дел совместно с Росгвардией и иными органами, предусмотренными ФКЗ обеспечивают:

---

<sup>1</sup> О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Текст]: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 12.10.2020) //СЗ РФ, 2004 г. № 2 ст. 121; О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Текст]: Постановление Правительства РФ от 08.11.2013 № 1007 (ред. от 12.10.2020) // СЗ РФ, 2013 г. № 46 ст. 5949.

1. поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с неё;

2. охрану объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;

3. разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;

4. участвуют в пресечении деятельности незаконных вооружённых формирований<sup>1</sup>.

Ст. 17 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» гласит, что «при ликвидации чрезвычайных ситуаций силы и средства органов внутренних дел РФ применяются в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными нормативными актами РФ, законами и иными нормативными актами субъектов РФ»<sup>2</sup>.

Такое усложнение – уже возникшее или потенциальное – деятельности правоохранительных органов предполагает изменение и системы управления. И основным фактором является резкое возрастание неопределённости.

Принятие решения в условиях неопределённости – не такой уж редкий случай; по мнению американских теоретиков менеджмента, 80% решений принимается при наличии только 20% информации об управляемой системе. Но одно дело – недостаток информации, и совсем другое – принятие решений в экстремальной ситуации.

В качестве базового определения экстремальной ситуации рассмотрим то, которое приводится на официальном сайте МЧС России. Согласно данному определению, чрезвычайная ситуация может пониматься как

«1. кризисная обстановка, наносящая вред жизни, имуществу и природной среде в результате поражающих воздействий, возникающих вследствие природных, техногенных, социальных катастроф или

---

<sup>1</sup> Ст. 16 ФКЗ от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении»

<sup>2</sup> Ст. 17 ФЗ от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

в вооружённой борьбе;

2. явление, событие, нарушающее нормальное функционирование фирмы, работу персонала, создающее опасность для целостности и сохранности здания, помещений, оборудования и документации фирмы, угрожающее жизни и здоровью сотрудников.

Экстремальные ситуации объективного характера связаны со стихийными бедствиями (ураганами, наводнениями и т.п.), неуправляемыми процессами, военными действиями, кризисами, авариями энергоснабжения и водоснабжения, другими подобными событиями. Экстремальные ситуации могут быть случайного (фатального) характера — возгорание оборудования и коммуникаций, разрушение конструкций, а также связаны с неосторожностью и безответственностью персонала (возгорания от неосторожного обращения с огнём, курением на рабочих местах, неумелой эксплуатацией оборудования и др.). Субъективный характер носят экстремальные ситуации, которые спровоцированы злоумышленником или его сообщником: поджог, взрыв, задымление помещений, организация паники, силовое вооружённое проникновение в здание криминальных элементов и др. В отношении отдельных сотрудников фирмы также могут быть организованы злоумышленные действия, включающие шантаж, взятие в заложники, физическое или психическое воздействие, кражи близких родственников и др.»<sup>1</sup>.

Как можно видеть, здесь описан генезис чрезвычайных ситуаций, предпринята попытка их классификации, но в рамках нашего исследования подобный подход будет малоинформативен, тем более что при внимательном ознакомлении с данным определением возникают выраженные параллели с трактовками понятия «чрезвычайная ситуация». Различие между указанными понятиями

Экстремальная ситуация (от лат. *extremus* – крайний, критический) – внезапно возникшая ситуация, угрожающая или субъективно воспринимаемая человеком как угрожающая жизни, здоровью, личностной целостности, благополучию. Под экстремальными подразумевают такие ситуации, которые выходят за пределы обычного, «нормального» человеческого опыта. Человека в столкнувшись с экстремальной ситуацией еще к ней не адаптирован, он не знает, как действо-

---

<sup>1</sup><https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/1694>  
дата обращения - 12.02.2021.

вать. Степень экстремальности ситуации определяется силой, продолжительностью, новизной, непривычностью проявления этих факторов<sup>1</sup>.

С точки зрения управления главной особенностью экстремальных ситуаций является их относительная непредсказуемость. И здесь опять необходимо обратиться к особенностям среды, в которой функционируют правоохранительные органы. Природные и техногенные факторы окружающего мира являются неотъемлемыми элементами среды функционирования, но в первую очередь среда функционирования – это среда социальная, отличающаяся повышенной сложностью и многофакторностью. И если развитие экстремальных ситуаций природного и техногенного характера можно смоделировать и спрогнозировать, то развитие экстремальных ситуаций социального генезиса зачастую непредсказуемо. На эту непредсказуемость влияют, во-первых, сложность социальных систем, а во-вторых - значение и роль субъективного, человеческого фактора.

Рассмотрим экстремальную ситуацию, порожденную, на первый взгляд, случайным стечением обстоятельств - трагедию на Немиге. «В воскресенье 30 мая 1999 года, в день религиозного праздника Троица, в Минске возле Дворца спорта при жаркой погоде проходил праздник пива. После восьми часов вечера во время концерта группы «Манго-Манго» началась гроза, сопровождаемая крупным градом. Несколько сотен молодых людей направились к ближайшему подземному переходу укрыться от ливня. В начавшейся давке, которая, по словам очевидцев, длилась не более 10 минут, погибло 53 человека (в основном от удушья), среди которых были 42 девушки и два сотрудника милиции. Большинству погибших было от 14 до 20 лет. Около 250 человек получили различные травмы»<sup>2</sup>. Сам по себе ливень не нес угрозы жизням людей, но начавшая паника привела к трагическим последствиям. Тем не менее, по мнению пострадавших и их родственников, вина за происшедшее ложиться на сотрудников милиции общественной безопасности и организатором мероприятия, которые допустили не-

---

<sup>1</sup> Психология экстремальных ситуаций для спасателей и пожарных / под общей ред. Ю.С. Шойгу. М.: Смысл, 2007. 319 с

<sup>2</sup> Трагедия на Немиге: как подземный переход стал туннелем смерти [Текст] // Салідарнасць – 2009

сколько ошибок при подготовке и проведении мероприятия. Так, несмотря на прогноз погоды, не были подготовлены укрытия от дождя, были допущены ошибки в организации движения людей (не сработало оцепление) и т.д. То есть при организации мероприятия не были просчитаны возможные сценарии развития событий и не были приняты необходимые меры.

С точки зрения возможности их прогнозирования и, как следствие, особенностей управления, экстремальные ситуации можно представить тремя группами. Первую группу образуют предсказуемые ситуации, для которых характерны известные, вычисляемые и легко прогнозируемые сценарии развития событий. Такие ситуации нейтрализуются посредством т.н. ситуационного управления. Ситуационное управление предполагает возможность выбора готового варианта решения с учетом специфики конкретной ситуации. По сути своей ситуационное управление – это выбор оптимального сценария воздействия из заранее подготовленных вариантов. Подобное управление применяется чаще всего в технических системах, для которых разрабатываются стандарты решений по выходу из критических ситуаций (например, для каждого типа самолётов существуют обязательные для исполнения инструкции, описывающие последовательность действий при той или иной технической неполадке).

Прямой противоположностью первой группы ситуаций являются ситуации непредсказуемые. Считается, что они являются развитием второй группы ситуаций – частично предсказуемых. Для этих ситуаций характерны нелинейные связи и многовариантность сценариев развития. Такие ситуации характерны для социально-экономических систем. В ситуациях и второй, и третьей группы успех их разрешения зависит от действий органов управления и психологической и профессиональной готовности исполнителя действовать в условиях неопределенности.

В целом же для решений в экстремальных ситуациях характерны:

1. высокая неопределённость, как начальная, так и текущая. В экстремальных ситуациях изменения оперативной обстановки могут происходить очень быстро, что влечет запаздывание информации, необходимой для принятия управленческих решений;
2. крайняя ограниченность времени;
3. высокая цена риска;

4. большое количество стрессовых факторов, влияющих на принятие решения.

Для успешного управления эти факторы должны быть нейтрализованы. Чем можно нейтрализовать влияние этих факторов? Здесь нужно исходить из следующих положений.

Во-первых, в деятельности органов внутренних дел сотрудникам чаще всего приходится сталкиваться с ситуациями второй группы. И хотя предсказать развитие каждой конкретной экстремальной ситуации невозможно, есть возможность построить модели развития событий, исходя из оценки вероятности возникновения тех или иных чрезвычайных ситуаций или происшествий.

Например, для Санкт-Петербурга потенциальными природными и техногенными ЧС считаются:

1. шквальный ветер при скорости 25 и более м/с;
2. сильный снегопад, дождь – при выпадении снега – 130 (дождя - 120) мм и более за 12 час и менее;
3. сильный гололёд – при диаметре отложений на проводах – 20 мм и более; Сильные морозы (- 40 С), жара (+ 35 С) и ниже (выше) в течение 3-х суток;
4. сильный туман – при видимости менее 100 м;
5. наводнение – при превышении уровня воды в реке Нева и Невской губе на – 161 см и выше «0» Кронштадского футштока;
6. половодья;
7. паводки;
8. ледяные заторы;
9. ветровой нагон воды;
10. природные пожары;
11. аварии на радиационно и химически опасных объектах.

Результатом таких прогнозов должны стать заблаговременно разработанные алгоритмы выполнения определённых мероприятий, целью которых является предотвращение либо разрешение тех или иных кризисных ситуаций и порядок ликвидации их последствий.

Необходимо готовить личный состав к действиям при возникновении чрезвычайных ситуациях, проводить учения, тренировки, вовремя устранять выявленные недостатки.

К чему приводит отсутствие планирования и нарушение вышеприведённых принципов, можно увидеть на примере пожара в Мон-

бланском туннеле 24 марта 1999 г. В туннеле протяжённостью 11,6 километра, проложенном под горой Монблан и соединяющим Францию и Италию, загорелся трейлер, перевозивший 9 тонн маргарина и 12 тонн муки. Возникший пожар длился 53 часа, 39 человек погибли, на восстановление туннеля ушло 400 млн евро.

В ходе расследования причин пожара были выявлены серьёзные недостатки в работе диспетчерских служб туннеля и в проведении спасательных работ.

#### 1. Отсутствовала информация о происходящем:

- за день до ЧП с итальянской стороны были отключены датчики пожара из-за ложного срабатывания;
- операторы не знали, сколько машин попало в ловушку (камеры были закрыты дымом);
- показания противопожарных датчиков восприняли как неадекватные.

Как результат – диспетчерские службы не сразу остановили въезд в туннель, что привело к увеличению количества жертв.

#### 2. Отсутствие координации:

- на момент пожара существовало две разных диспетчерские и спасательные службы (французская и итальянская);
  - плохо работала аварийная связь;
  - действия спасателей с двух сторон туннеля не согласовывались.
- Например, диспетчеры с французской стороны отключили вентиляторы, чтобы уменьшить приток кислорода, одновременно итальянская усиливала наддув, чтобы дать людям возможность выбраться. В результате в туннеле была создана дополнительная тяга, что способствовало распространению пожара;
- с того момента, как спасатели с разных концов вошли в туннель, между ними не было связи, что в конечном итоге привело к необходимости спасать спасателей.

#### 3. Отсутствие подготовки:

- за 34 года эксплуатации туннеля совместные противопожарные учения проводились один (!) раз;
- убежища фактически превратились в ловушки: они не испытывались (в них оказался дым), не было связи с контрольным центром, наддува воздуха, выхода в каналы эвакуации под дорогой и т.д.

В ходе восстановления туннеля были учтены все указанные недостатки, реорганизована диспетчерская служба, но их можно было выявить и до трагических событий, спрогнозировать и учесть при разработке комплексных планов, которые у диспетчерских служб также отсутствовали.

Оценка риска при принятии управленческих решений в правоохранительной деятельности представляет собой отдельную проблему.

В отечественно управленческой традиции, долгое время ориентированной на плановую и регламентированную экономику, анализу риска практически не уделяли внимания. Тем не менее, риск в деятельности организаций всегда имел и имеет место. Риски пронизывают человеческую жизнь, фактически каждое принимаемое решение несёт в себе элемент риска, в том числе и принимаемые управленческие решения.

В научных трудах первой попыткой учитывать риск в предпринимательской деятельности называют морское страхование, возникшее в Англии в середине XVIII века. Если же обратиться к истории рынка страхования Ллойда, то дата зарождения института страхования грузов отодвигается ещё на сто лет назад. При этом риск в торговой, а затем и в целом в экономической деятельности оказался просчитываемой величиной, количественным показателем. Ещё в первой половине XVIII века швейцарский математик Д. Бернулли ввёл в теорию вероятностей понятие и метод «полезности исхода событий»; риск может быть представлен как вероятностная категория, которую можно охарактеризовать как вероятность возникновения потерь или прибылей. Однако к деятельности органов внутренних дел подобная оценка риска неприменима. Риск в ОВД обладает своей спецификой, главная их которых заключается в том, что в данном случае механизм анализа и прогнозирования рисков, разработанный для коммерческих организаций и предпринимательской деятельности, не работает, поскольку эти оценки риска связаны, в первую очередь, с финансовыми потерями. Следует отметить, что вопросы рисков в предпринимательской деятельности – их прогнозирования, предупреждения и минимизации – изучены очень хорошо, поскольку такой риск можно измерить количественно. Но в правоохранительной деятельности нет чётких количественных критериев оценки последствий рискованных решений, нельзя подсчитать прибыль и рентабельность. Например, операция

проведена неудачно в том плане, что цель не достигнута, преступники скрылись, но нет потерь не среди личного состава, ни среди граждан – это «выигрыш» или «проигрыш»? А если бы преступники были обезврежены, но погибли бы люди? То есть в деятельности ОВД чаще всего возникают ситуации, когда риск невозможно просчитать однозначно либо измерить вообще.

В.Н. Салин и В.Г. Медведев называют, на наш взгляд, очень правильные характеристики риска: это деятельность, осуществляемая, во-первых, в условиях неопределённости как невозможности предсказать развитие событий; во-вторых – в ситуации обязательного (необходимого) выбора<sup>1</sup>. На наш взгляд, следует добавить ещё одну характеристику: в случае ошибочного решения будет причинён значимый ущерб. Причём применительно к деятельности ОВД подобный значимый ущерб может включать не только материальные потери, но и статусные риски, и негативные социальные последствия, и человеческие жертвы.

Если обращаться к существующим в настоящее время теориям рисков, то применительно к деятельности ОВД следует рассматривать, во-первых, изучаемые психологами проблемы индивидуального риска, его оценки и реакции на рискованные ситуации. Во-вторых, что более соответствует нашей проблематике – т.н. организационные риски, то есть риски, связанные с внутренней организацией ОВД.

Эти риски напрямую связаны с деятельностью организации, с теми решениями, который принимает руководитель. Так, Т.Х. Джантеев прямо определяет организационные риски как перечень приемлемых или неприемлемых ситуаций, детерминированных управленческими решениями<sup>2</sup>. Кроме организационных, в риск-менеджменте выделяют кадровые риски, проектные, технические, технологические, финансовые и другие. Все эти риски, включая организационные, обладают двумя крайне важными, на наш взгляд характеристиками. Во-первых, они все являются внутренними, то есть порождаются внутренней средой управления организации и являются следствием, зачастую

---

<sup>1</sup> Салин В.Н., Медведев В.Г. Понятие рисков и управление ими; методология оценки //Вестник Финансовой Академии, № 3.2004. – С. 31.

<sup>2</sup> Джантеев Т.Х. Социологическое обеспечение выявления и предупреждения организационных рисков в деятельности органов внутренних дел. Диссертация на соискание учёной степени кандидата социологических наук. М., 2016. – С. 54-55.

сложным и комплексными, действий и решений, принимаемых субъектами и объектами управления. Во-вторых, все они связаны с такой характеристикой риска, как неопределённость.

При этом именно для организационных рисков характерно наибольшее разнообразие и сложность их прогнозирования. Определяется это, на наш взгляд, значительным влиянием субъективных факторов на принятие решения в рискованных ситуациях. Это своего рода человеческая неопределённость, то есть невозможность предсказать поведение людей, специфику индивидуальных реакций. Философы могут долго обсуждать насморк Наполеона и его значение для мировой истории, но никто не будет спорить с тем, что индивидуальные реакции человека могут меняться в зависимости от его темперамента, состояния здоровья, степени усталости и иных субъективных факторов.

При этом представляется, что чем в конкретной ситуации меньше риск как вероятность наступления нежелательных последствий, тем меньшую роль в принятии решения играют субъективные факторы. Органы внутренних дел в организационном плане представляют собой классическую административную структуру; управленческие и профессиональные статусы и роли в ней предельно формализованы, поле принятия решения зачастую ограничено нормативными правовыми актами и т.д. В подавляющем большинстве случаев существуют устоявшиеся, формализованные алгоритмы принятия решений. В этом случае «правовая страховка» - «всё сделано в соответствии с требованиями УПК РФ» - минимизирует субъективное восприятие риска, создают ощущение защищённости субъекта, принимающего решение, от негативных последствий. Но ситуация, для которой отсутствует типовое решение, переводит субъекта управленческой деятельности из условно-безопасной зоны на территорию повышенного риска. И в этой ситуации влияние психологических особенностей субъекта управления - субъективных факторов - резко возрастает. Снизить организационный риск субъективного генезиса можно, осуществляя тщательный отбор лиц на руководящие должности. При этом особое внимание следует обращать на психологическую готовность к принятию решений в условиях недостатка времени и высокого уровня объективной неопределённости<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Под объективной неопределённостью в данном случае понимается неопределённость, порождаемая внешними по отношению к субъекту, принимающему решение, факторами.

В качестве причин объективной неопределённости обычно называют незнание, случайность и противодействие<sup>1</sup>. Исследователи долгое время не обращали особого внимания на роль случайности в человеческой деятельности, и работа Нассима Н. Талеба<sup>2</sup> оказалось прорывом. Было введено понятие «чёрного лебедя»: маловероятного, редкого события, которое для наблюдателя является неожиданным, имеет значительные последствия, но только в ретроспективе находит рациональное объяснение. Изучение роли «чёрных лебедей» в деятельности ОВД требует отдельного серьёзного исследования, поэтому сейчас мы остановимся только на таких факторах, порождающих неопределённость, как незнание и противодействие. Причём зачастую эти факторы вытекают из одних и тех же причин.

Но на незнание как причину неопределённости может влиять как недостаток (отсутствие) информации, так и неверная, искажённая информация. Сразу оговоримся: мы не рассматриваем информационное противодействие деятельности ОВД со стороны противоправных групп, что является объектом совершенно иных, отличных от нашего, исследований. В данном случае речь идёт о неверных данных, положенных в основу управленческого решения, и полученных от субъектов информационно-аналитической работы. При этом несоответствие представлений реальным обстоятельствам может быть результатом «добросовестного заблуждения», так и сознательного введения в заблуждение.

Причины такого сознательного искажения данных лежат, как правило, в стремлении представить работу подразделения или отдельного сотрудника в более выгодном свете, избежать наказания, подтвердить выполнение требований руководства и т.д. Вопрос о том, как «палочная система» влияет и на работу подразделений, и на представления об этой работе, рассматривался уже много раз, но нас интересует вопрос о том, как такое сознательное искажение данных влияет на принятие решения в рискованной ситуации. Под рискованной ситуацией понимается разновидность неопределённости, когда наступление событий вероятно и может быть определено<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Энциклопедия финансового риск-менеджера / Под ред. канд. экон. наук А. А. Лобанова и А. В. Чугунова. - 4-е изд., испр. и доп. - М.: Альпина БизнесБукс, 2009. – С. 16.

<sup>2</sup> Нассим Н. Талеб. «Чёрный лебедь. Под знаком непредсказуемости». (2-е изд., дополненное). М., 2019.

<sup>3</sup> Салин В.Н., Медведев В.Г. Указ. соч. – С. 31.

Здесь необходимо ответить следующее. Как было сказано выше, вся жизнедеятельность современного общества связана с рисками. Риск становится естественным фактором существования человека, хозяйственности и производственной деятельности. Уже цитируемые авторы – В.Н. Салин и В.Г. Медведев – говорят, например, о защитной функции риска, которая реализуется через изменение отношения к неудачам. «Если риск для предпринимателя – пишут они, – естественное состояние, то естественным должно быть и терпимое отношение к неудачам»<sup>1</sup>. К сожалению, возможность и необходимость формирования терпимого отношения к неудачам в деятельности органов внутренних дел – проблема не одного дня. Причём эта проблема носит не только управленческий, но и правовой и этический характер. Но политика нетерпимости, контроль, ориентированный на поиск оснований для наказания, а не для поощрения, порождает вид риска, который, по мнению ряда авторов, является для организации очень опасным. Это так называемый пассивный риск – боязнь принять решение, стремление уклониться от действия, принятия решения, ответственности. Такая политика субъекта управления по отношению к риску может создать видимость безопасности, но на деле она во много раз увеличивает опасность возникновения кризисных ситуаций в организации.

В управленческой деятельности в ОВД невозможно избежать риска как сознательного принятия решений, последствия которых вероятностны, а не жёстко детерминированы. При этом использование финансовых механизмов риск-менеджмента в деятельности ОВД практически невозможно, что требует, на наш взгляд, дальнейших серьёзных исследований в данной области.

Процесс принятия решения в чрезвычайных ситуациях осложняется действием системы **специфических стресс-факторов**: острого дефицита времени, ограничения в точности и достоверности информации, наличия непредвиденных и внезапно возникающих препятствий, непрерывного изменения обстановки, где одно действие не приводит к окончательному снятию напряжённой ситуации, а только меняет её на новую.

Такие специфические условия деятельности приводят к тому, что классическая рациональная модель принятия решений, состоящая из определённых действий, ряда этапов, является неэффективной. Дина-

---

<sup>1</sup> Там же – С. 33

мичная и проблемная ситуация часто ставит руководителя перед необходимостью действовать быстро и оптимальным образом. Замешательство, несвоевременность или, наоборот, импульсивность, ошибка в принятии решения становятся недопустимыми.

В управленческой деятельности ОВД в условиях чрезвычайной ситуации выделяются три основные стадии, соответствующие стадиям развития чрезвычайной ситуации:

«1. оперативное реагирование – на стадии зарождения чрезвычайной ситуации;

2. чрезвычайное управление - на стадии эскалации кризисной ситуации;

3. ликвидация чрезвычайных ситуаций - стадии ликвидации.

На **первой стадии** происходит подготовка сил и средств ОВД к выполнению задач по поддержанию общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Этот этап управленческой деятельности является во многом определяющим для всех последующих. Именно на данном этапе вырабатывается решение на подготовку и применение сил и средств ОВД, осуществляется предварительное планирование их использования, организуется целенаправленная подготовка личного состава, органов управления и всех видов обеспечения. От готовности и способности подразделений МВД России, других ведомств зависит эффективность их действий на втором и третьем этапах.

Здесь уделяется внимание тем формам организационно-управленческой деятельности, которые позволяют наиболее полно обеспечить готовность сил и средств к адекватным действиям. К ним относят:

1. объективное прогностическое моделирование развития обстановки;

2. анализ путей разрешения ситуации;

3. осуществление дополнительных профилактических мероприятий;

4. активизация разъяснительной работы среди населения;

5. охрана объектов жизнеобеспечения, связи и управления;

6. проведение подготовительных мобилизационных мероприятий, в том числе на случай введения чрезвычайного или военного положения.

**Вторая стадия** включает в себя работу ОВД с учётом создания в её структуре дополнительных звеньев по руководству оперативно-служебной деятельностью собственных подразделений, оперативно-следственных групп, иных приданных сил и средств в районе выполнения задач. На этом этапе решаются более сложные организационно-управленческие задачи. В том числе:

1. мобилизация всех сил и средств ОВД;
2. приведение в полную готовность необходимых материально-технических и финансовых ресурсов;
3. блокирование территории (зоны) кризисной ситуации;
4. привлечение достаточных сил и средств для пресечения массовых противоправных действий;
5. проведение комплексных оперативно-профилактических мероприятий;
6. проведение эвакуации,
7. организация карантинных зон и временных лагерей для беженцев и эвакуированных.

**Третья стадия** охватывает выполнение органами управления мероприятий по нормализации обстановки и восстановлению жизнедеятельности в районе чрезвычайных ситуаций, оказание помощи территориальным органам внутренних дел. Задачи этого периода включают в себя

1. оказание всесторонней помощи пострадавшим;
2. сопровождение погибших и раненых;
3. розыск лиц, пропавших без вести;
4. организацию охраны брошенного имущества и ценностей;
5. оказание помощи органам власти и управления в ликвидации последствий кризисных ситуаций, в том числе активную разъяснительную работу о проводимых мероприятиях;
6. проведение мероприятий для предупреждения рецидива ситуации»<sup>1</sup>.

Необходимо также отметить, что в процессе управления в чрезвычайных ситуациях к обычным принципам управления добавляются следующие:

---

<sup>1</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов. – 2-е изд., испр. И доп. / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. – М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 231-232

1. централизация действий в сочетании с предоставлением подчинённым инициативы в определении способа и технологий выполнения поставленных задач. Быстрая смена обстановки и неминуемые задержки в поступлении информации об объекте к субъекту управления и обратно может приводить к запаздыванию управленческих решений и потере их актуальности;

2. твёрдость, оперативность и непрерывность, что достигается:

- постоянным знанием и объективной оценкой командирами (начальниками) и штабами (группами управления) складывающейся обстановки и быстрым реагированием на её изменения;

- своевременным принятием обоснованных решений и доведением задач до подчинённых;

- решительным и настойчивым претворением в жизнь принятого решения, не сковывая инициативы подчинённых в выборе способов и технологий выполнения поставленных задач;

- своевременным уточнением задач и решением их;

- манёвром сил и средств с учётом хода работ и складывающейся обстановки;

- личным контролем и оказанием подчинённым необходимой помощи;

- организацией и поддержанием устойчивого взаимодействия и всестороннего обеспечения действий подразделений (формирований);

- организацией всестороннего обеспечения действий подразделений;

- организацией и поддержанием устойчивой связи и информации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управление и организация работы как вид человеческой деятельности имеет древнюю историю своего развития. Настоятельная потребность их изучения возникла по мере развития общества. Свой вклад в понимание сущности управления и организации работы внесла кибернетика - наука о наиболее общих законах управления в технических, биологических и социальных системах. Общественный прогресс в XX в. способствовал соединению знаний по проблемам управления и организации работы в разных областях науки и практики. В условиях реформирования государственных органов Российской Федерации теория управления оказывает существенное влияние на эффективность и оптимальность развития всех сторон, касающихся жизнедеятельности общества, включая и систему правоохранительных органов.

Для изучения теории управления и организации работы полиции наибольшее значение имеют исследования связанные с анализом этих социальных систем, поскольку они являются совокупностью социальных элементов (людей), определенным образом упорядоченных, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой. Элементы, составляющие такое целостное образование как полицейские подразделения, обладают специфическими системными признаками. Во всех случаях теория управления и организации работы исходит от того, что первичным элементом любой социальной системы, в том числе и полицейских подразделений, является человек (сотрудник полицейского подразделения) и его сознательная, целенаправленная деятельность. Изучение закономерностей, возникающих в тесной взаимосвязи человека и социальной системы, т.е. сотрудника и полицейского подразделения, позволяет выделить их общие системообразующие признаки, влияющие на правоохранительную деятельность.

Системообразующие признаки, присущи полицейским подразделениям, которые являются многофункциональной социальной системой и правоохранительная деятельность связаны с множеством различных внешних и внутренних факторов. Научный анализ и познание сущности этой разновидности социальных систем, а также закономерностей ее функционирования помогает понять особенности и проблемы управления, в том числе вопросы организации работы полиции по реализации возложенных на неё функций. Их целенаправленность

выражается в задачах, которые в соответствии законом решаются в процессе правоохранительной деятельности.

В процессе деятельности возникает и системное качество полицейских подразделений – способность решать комплексные правоохранительные задачи. Это качество не может возникнуть из деятельности отдельно взятых служб и подразделений, так как каждое из них решает задачи своей компетенции. Полицейское подразделение является целостной организацией. Строго определенная компетенция каждой службы и подразделения выражается в свойственных им функциях, которые определяют и структуру органа внутренних дел в целом. Соподчиненность уровней управления полицейского подразделения является обязательным условием функционирования. Компетенция каждого уровня управления определяется задачами и функциями и закрепляется различными нормативными актами. Иерархия уровней управления от центрального аппарата Министерства внутренних дел России до начальника территориального подразделения формирует систему отношений, которая строится по принципу субординации.

Полицейские подразделения могут рассматриваться не только как социальные, открытые, целевые, управляемые, но и сложные развивающиеся системы. Открытость этих систем обусловлена решаемыми в повседневной деятельности специфическими правоохранительными задачами. Соответственно наличие многих связей с иными социальными системами государства создает вероятностный характер функционирования. Например, чрезвычайный характер обстановки на территории обслуживания полицейского подразделения может повлечь за собой существенный сбой в деятельности всех служб и подразделений. Регулярная оценка состояния управления и организации работы, как элементов функционирования полицейского подразделения и коррекция управляющего воздействия являются управляющим воздействием, необходимым для стабильной правоохранительной работы.

Организация и функционирование системы Министерства внутренних дел России основываются на общих принципах государственного управления. В то же время эта система имеет ряд особенностей, поскольку объектом воздействия в системе органов внутренних дел Российской Федерации выступает определенный комплекс общественных отношений, обладающих специфическими свойствами. Свойства

объекта также определяют собственно характеристики организации работы полиции, ее задачи, функции, формы и методы деятельности.

Специфика деятельности полицейских подразделений как разновидности управляемых социальных систем выражается понятиями: общественный порядок, общественная безопасность, законность, уважение прав человека и другими категориями, относящимися к содержанию правоохранительной деятельности. При этом система организации работы полиции наделена компонентами, которые необходимы для осуществления организационно-управленческой деятельности. Выполнение этих задач в ряде случаев осуществляется самостоятельно, а в наиболее ответственных вопросах деятельности – под руководством вышестоящих уровней управления.

Для того чтобы решать правоохранительные задачи организация работы полиции как система управления обязана обладать усилительными свойствами. Средствами усиления в полицейских подразделениях выступают: четкая формулировка команд, обеспечение надлежащими средствами связи, подбор квалифицированных кадров, разъяснительная и воспитательная работа, учения по отработке вводных, конкретизация задач, проведение инструктажей с личным составом и т.д. С точки зрения науки каждый сотрудник полицейского подразделения обязан способствовать проявлению усилительных свойств.

Полицейское подразделение (того или иного уровня и назначения) является специфической социальной системой, осуществляющей борьбу с преступностью и охрану общественного порядка. Понятие «полицейское подразделение» включает любое системное образование, имеющееся в рамках единой системы органов внутренних дел страны, в том числе и само Министерство внутренних дел России. Отсюда каждое такое подразделение полностью соответствует всем признакам системного образования. Во-первых, он всегда состоит из каких-то элементов - структурных подразделений и сотрудников; во-вторых, эти элементы связаны между собой определенным образом, что обусловлено должностной и организационной структурой; в-третьих, каждое подразделение при наличии многих общих с другими признаков - строго индивидуально.

Министерство внутренних дел России является подсистемой государства, но в то же время само по себе представляет самостоятельную социальную систему, состоящую из своих элементов: МВД республик,

УВД областей и т.д. В свою очередь, элементами структуры УВД являются как подразделения его аппарата и их службы на местах, так и подчиненные ему территориальные органы, и их структурные подразделения, а также отдельные группы сотрудников. Вместе с этим каждый такой элемент сам по себе является системным образованием.

Наукой управления доказано, что несогласованность элементов системы может дезорганизовать её деятельность. Поэтому требование их взаимозависимости означает обеспечение надлежащей организации, поддержание взаимодействия структурных подразделений полиции и координацию их усилий со стороны субъекта управления (высшей организации). Это условие должно находить выражение, прежде всего, в точном определении и четком разграничении функций структурных подразделений и функциональных обязанностей отдельных сотрудников, их сплоченности и ответственности.

В полицейских подразделениях управленческие функции реализуют начальник (командир), его заместители, аппарат управления. Они должны обладать не только способностью и объективными возможностями воспринимать управляющие воздействия (команды управления) и руководить подчиненными (управляемыми объектами), но и качествами управляющего параметра, то есть должны быть наделены властными полномочиями и нормативными гарантиями их реализации.

Поскольку социальные системы имеют определенную структуру, то есть набор соответствующим образом расположенных и взаимосвязанных между собой элементов, то и любое полицейское подразделение также состоит из ряда структурных подразделений (отделов, отделений, групп и т.д.). Эти подразделения, реализующие определенные функции, составляют набор компонентов (элементов) системы. Вместе с тем следует иметь в виду, что своеобразным элементом этой системы выступают и отдельные сотрудники.

На правоохранительные органы возлагаются сложные задачи обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, а также защиты прав и свобод человека и гражданина. К осуществлению этой деятельности общество предъявляет обоснованные претензии. Важнейшим резервом повышения эффективности деятельности является совершенствование управления и организацией работы. Этим проблемам уделяется должное внимание руководством Министерства внут-

ренных дел России, которое направляет усилия ученых на исследования широкого комплекса управленческих проблем и осуществляет специальную подготовку специалистов-управленцев для полицейских подразделений.

Руководство Министерства внутренних дел России оказывает поддержку людям инициативным, думающим и энергичным, которые умеют найти организационно-правовые средства для достижения успеха. Безусловное выполнение ими служебных обязанностей предполагает необходимость современной и разносторонней подготовки, а также совершенствование качества деятельности всего управленческого аппарата полицейских подразделений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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).

2. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.). Ратифицирована Российской Федерацией 5 мая 1998 г.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята на римской конференции 4 ноября 1950 г. ETS № 005. с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г. в редакции Протокола N 11). Ратифицирована Российской Федерацией 18 марта 1998 г. (протоколы к конвенции № 6, 12, 13, 16 не ратифицированы).

4. Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (принята 26 ноября 1987 г ETS № 126 Страсбург с изм. от 04.11.1993) Ратифицирована Российской Федерацией 28 марта 1998 г.

5. Конвенция Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека» (принята 26.05.1995 в Минске) вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств» от 24.09.1993).

6. О чрезвычайном положении [Текст]: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) / СЗ РФ, 2001, № 23, ст. 2277.

7. О государственной тайне [Текст]: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 09.03.2021) // СЗ РФ, 1997, № 41, стр. 8220-8235.

8. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Текст]: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ, 1994 г. № 35 ст. 3648.

9. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Текст]: Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // СЗ РФ, 2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

10. О безопасности [Текст]: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ, 2011, № 1, ст. 2,

11. О полиции [Текст]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // СЗ РФ, 2011, № 7, ст. 900.

12. О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ [Текст]: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ, 2011, № 49 (часть I) ст. 7020.

13. Вопросы организации полиции [Текст]: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 07.12.2016) // СЗ РФ, 2011, № 10, ст. 1336.

14. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Текст]: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 19.02.2021) // СЗ РФ, 2016, № 52 (Часть V), ст. 7614.

15. О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции [Текст]: Постановление Правительства РФ от 08.12.2011 № 1021 (ред. от 27.07.2019) // СЗ РФ, 2011, № 51, ст. 7532.

16. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Текст]: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 12.10.2020) // СЗ РФ, 2004 г. № 2 ст. 121.

17. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Текст]: Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 (ред. от 20.12.2019) // СЗ РФ, 2007 г. № 22 ст. 2640.

18. О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Текст]: Постановление Правительства РФ от 08.11.2013 № 1007 (ред. от 12.10.2020) // СЗ РФ, 2013 г. № 46 ст. 5949.

19. Об утверждении Положения об Оперативном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации [Текст]: Приказ МВД России от 16.06.2011 № 682 (ред. от 14.02.2020).

20. Об утверждении Положения об Организационно-аналитическом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации [Текст]: Приказ МВД России от 27.06.2011 № 727 (ред. от 23.12.2020).

21. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст]: Приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 (ред. от 23.12.2020)
22. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне [Текст]: Приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 (ред. от 30.06.2020).
23. Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст]: Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 (ред. от 24.11.2020).
24. Об утверждении Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: Приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623
25. Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст]: Приказ МВД России № 683 от 01.10.2020
26. Об организации законодательного и особого контроля деятельности органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: Приказ МВД России от 17.04.2009 № 880.

## Литература

1. Амельчаков, Игорь Филиппович. Управленческие решения в органах внутренних дел: теоретические и методологические аспекты : монография / И. Ф. Амельчаков, Т. В. Голева ; БелЮИ МВД Рос. им. И. Д. Путилина. - Белгород : БелЮИ МВД России им. И. Д. Путилина, 2018. - 104 с.
2. Аврутин Ю.Е. Аналитическая работа в органах внутренних дел. Организация. Методика. Техника. – СПб.: Санкт-Петербургская высшая школа МВД России, 1996. – 87 с
3. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: (опыт системного исследования). СПб.: Санкт-Петербургская Академия МВД России. 1998. – 470 с.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – М., Издательство политической литературы, 1973 – 390 с.

5. Афанастьев В.Г. Системность и общество. – М.: Политиздат, 1980. – 368 с.
6. Афонин И.Д., Афонин А.И., Смирнов В.А., Мумладзе Р.Г. Социология управления и управленческой деятельности. Учебник для бакалавров – Цифровая книга – Дата выхода на ЛитРес: 28 сентября 2016 — Режим доступа: <https://www.litres.ru/aleksadr-afonin/sociologiya-upravleniya-i-upravlenscheskoy-deyatelnosti-uchebnik-dlya-bakalavrov/chitat-onlayn/>
7. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. – М.: Издательство «Дело и сервис», 2004. – 816 с.
8. Бабосов Е. М. Социология управления: Учеб. пособие для студентов вузов. 5-е изд. – Минск: ТетраСистемс, 2006. – 288 с.
9. Баканов Г.Б. Основы менеджмента на предприятии. Конспект лекций. – Цифровая книга. – Таганрог: МРЦПКиПК ЮФУ, 2014. – Режим доступа: <http://interservis.info/lib/i17>
10. Басовский Л.Е. Менеджмент: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 216 с
11. Бойков В. Э. Социология управления: Учебник. – М.: Издательство РАГС, 2011. – 300 с.
12. Бурганова Л. А. Социология управления: Учебник. – Казань: КГТУ, 2007. – 246 с.
13. Бобрышев Д.Н., Семенцев С.Л. История управленческой мысли. – М., 1987. – 138 с.
14. Бугель Н.В., Булавчик В.Г., Игошин Н.А. Основы управления в органах внутренних дел: учебник. 2-е изд., перераб. / под общ. ред. В.А. Кудина. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. – 240 с.
15. Бугель Н.В., Булавчик В.Г., Игошин Н.А. Методология управления сложными социальными системами: монография: СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2009. – 136 с.
16. Бугель Н.В., Булавчик В.Г. Право как средство управления в социальных системах. Монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008. – 154 с.
17. Бугель Н.В., Булавчик В.Г. Правовые проблемы управления в правоохранительных системах: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2009. – 113 с.
18. Бугель Н.В., Игошин Н.А. Методические основы принятия управленческих решений в сложных социальных системах [Текст] // Социология и право. 2015. № 4 (30) – с. 109-114

19. Буковская А.В., Крамаренко Н.М., Кутуев Э.К. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность: Учебное пособие. – СПб, из-да СПб ун-та МВД России, 2012. – 232 с.
20. Булавчик В.Г. Управленческая практика в правоохранительной деятельности [Текст] – Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент» – Цифровое издание – №1, 2014 – режим доступа: [https://openbooks.itmo.ru/read\\_economics/8842/8842.pdf](https://openbooks.itmo.ru/read_economics/8842/8842.pdf)
21. Булавчик В.Г., Грищенко Т.А., Игошин Н.А. Основы управления в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. Н.В. Бугеля. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – 206 с.
22. Вершигора Е.Е. Менеджмент: Учебное пособие. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 283 с.
23. Власов Б.Е. Программно-целевое управление в органах внутренних дел : учебное пособие / Б. Е. Власов ; Акад. упр. МВД Рос. – М., 2018. – 120 с.
24. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Курс лекций в конспективном изложении. Учебное пособие./ под общ. ред. Э. Н. Чижикова – 2-е издание переработанное и дополненное – СПб.: Санкт-Петербургский Университет ГПС МЧС России, 2018 – 180 с.
25. Волков Ю. Г., Мостовая И. В. Социология: Учебник для вузов / Под ред. проф. В. И. Добренькова. – М.: Гардарики, 1998. – 244с.
26. Галкина Т.Е. «Социология управления – от группы к команде» [Федеральный образовательный портал ЭСМ – Экономика, социология, Менеджмент] – Цифровая книга. – Москва: [б.и.], 2001 – Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/upravlenie-5/index.htm>
27. Гостенина В. И., Корюкин А. П. Социальное партнерство в системе управления социально-трудовыми отношениями. – М.: Прометей, 2005. – 109 с.
28. Гринев В.Ф. Инновационный менеджмент. Учебное пособие. 2-е издание, стереотипное. Киев, 2001. – 152 с.
29. Грищенко Т.А., Андрейцо С.Ю. Проблемы обеспечения конституционных прав граждан при применении сотрудниками полиции отдельных мер государственного принуждения: Монография — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. – 172 с.
30. Дуров А.И., Мочалов А.Н. Оценка деятельности полиции: какой она должна быть? // Вестник Уральского института экономики,

управления и права – 2010 – с.4-9

31. Друкер П.Ф. Практика менеджмента: Пер. с англ. – М.: Вильямс, 2007. – 400 с.

32. Друкер П.Ф. Энциклопедия менеджмента: Пер. с англ. – М.: Вильямс, 2006. – 432 с.

33. Желудкова Т.Н. Некоторые проблемы участия трудящихся в охране общественного порядка в конце 20-х годов [Текст] // Участие трудящихся в охране общественного порядка. Труды Академии МВД СССР. - М., 1986. – с. 134-140.

34. История менеджмента: учебное пособие / Е. П. Костенко, Е. В. Михалкина; Южный федеральный университет. – Цифровая книга. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2014 – Режим доступа: <https://portal.u.ru/orgkakobiektppravleniya/item/1545-upravlencheskie-kontseptsii-antichnykh-gosudarstv>

35. Калужский М.Л. Социальный детерминизм и социальное управление. Москва. Берлин, 2016. – 180 с.

36. Кравченко А.И. История менеджмента. 5-е изд. – М.: Академ. Проект: Трикста, 2005. – 560 с.

37. Классики менеджмента: пер. с англ. / под ред. М. Уорнера. – Санкт-Петербург: Питер, 2001. – 1168 с.

38. Кнорринг В.И. –Теория, практика и искусство управления, Учебник для вузов по специальности «Менеджмент». – 2-е изд. Изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 528 с.

39. Крамаренко Н.М. Риски в управлении органами внутренних дел [текст] // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020.

40. Крамаренко Н.М., Бодырев А.С. Социология управления: курс лекций. СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2018. – 80 с.

41. Крейнер С. Библиотека избранных трудов о бизнесе. Книги, сотворившие менеджмент / пер. с англ. А. Трактинский. Москва : Олимп-Бизнес, 2005. – 368 с.

42. Левин А.О. подходы к определению понятий чрезвычайной терминологии: чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайная ситуация,

особые условия [Текст] // Вестник Московского университета МВД России, № 1 / 2015, стр. 136-141

43. Лялин А.М. Теория Менеджмента. Учебник для вузов. Стандарт 3-го поколения. – СПб., Из-во Питер, 2009 – 464 с.

44. Лукашов Н.В. Теоретические, организационные, правовые основы информационного обеспечения управления органами внутренних дел Российской Федерации : монография / Н. В. Лукашов ; Акад. упр. МВД Рос. - М., 2017. - 116 с.

45. Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. НКВД-МВД Российской Федерации. Лекция. - М.: ЦИиНМОКП МВД России, 2000 – 36 с.

46. Мильнер Б. З. Теория организации. — М.: ИНФРА-М, 2001. — 480 с.

47. Научно-практический комментарий к Конституции РФ. / Под ред. Лазарева В.В. М.: Изд-во, 1997. – 880 с.

48. Овчинникова Н.В. История развития теории и практики управления в России в XX веке. – М.: Изд-во Ипполитова, 2005. - 200 с.

49. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов./ Ю.Е. Аврутин [и др.] ; под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. – 2-е изд, испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2021. – 249 с. – (Высшее образование)

50. Пачоли Лука. Трактат о счетах и записях / Под. ред. Я. Соколова. - М.: Финансы и статистика, 2001. - 368 с.

51. Плэтт В. Информационная работа стратегической разведки. Основные принципы. / Пер. с английского Е. Б. Пескова. Под ред. А. Ф. Федорова. – М.: Издательство иностранной литературы, 1958 – 344 с.

52. Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел : учебное пособие / [И. Ю. Захватов и др.]. – М. : Академия управления МВД России, 2019. – 56 с.

53. Пригожин А.И. Методы развития организаций. М.: МЦФЭР, 2003. 864 с.

54. Пригожин А.И. Современная социология организаций. Москва: Интерпракс, 1995. – 296 с

55. Ребрин Ю.И. Управление качеством. Учебное пособие. – Цифровая книга. – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004 – Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m93>

56. Розанова В.А. Психология управления: учебное пособие.

изд., 5-е, перераб. и доп. — М.: Издательство «Альфа-Пресс», 2007. — 384 с

57. Рууд Ч.А., Степанов С.А. Фонтанка, 16: Политический сыск при царях, М.: Мысль, 1993. — 432 с.

58. Салин В.Н., Медведев В.Г. Понятие рисков и управление ими; методология оценки [Текст] // Вестник Финансовой Академии, № 3.2004. — С 29-43.

59. Сеницын, С. В. Особенности социально-психологического климата в коллективах сотрудников органов внутренних дел [Текст] // Молодой ученый. — 2019. — № 25 (263). — С. 85-87.

60. Сидоренков, А. В. С 34 Методики социально-психологического изучения малых групп в организации: монография / А.В. Сидоренков, Е.С. Коваль, А.Л. Мондрус, И.И. Сидоренкова, Н.Ю. Ульянова; под ред. А.В. Сидоренкова. — Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2012. — 244 с

61. Системы менеджмента качества. Требования. ГОСТ Р ИСО 9001-2008. Утверждены Приказом Ростехрегулирования от 18 декабря 2008 № 471-ст // М., Стандартинформ, 2008.

62. Смирнов В.В. Кадровая политика советской милиции (1918-1920 гг.) // МВД России — 200 лет (ч.4) Материалы научно-практической конференции 28-29 мая 1998 г.

63. Советская военная энциклопедия. В 8 т. М. Воениздат, 1976. т. 2.

64. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Автореф... дисс... док-ра юрид. наук (12.00.02) Москва, 1993.

65. Социология управления: теоретические основы / В.И. Чупров, М.А. Осипова. - М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015 — 172 с.

66. Тарасов А. В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов В Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тарасов Алексей Васильевич — СПб. 2006

67. Тарасов А.Ю., Формирование благоприятного социально-психологического климата в подразделениях ГИБДД [Текст] // Вестник Московского университета МВД России — 2015 — № 9 — с. 154-159

68. Талейб Нассим Николас. Черный лебедь. Под знаком неопределенности. — 2-е изд, доп. — М.: 2016, - 730 с.

69. Тихонов А. В. Социология управления. — М.: Канон+, 2007.

472 с.

70. Трагедия на Немиге: как подземный переход стал туннелем смерти [Текст] – цифровое издание – Салідарнасць, 2009. – режим доступа: <https://gazetaby.com/post/tragediya-na-nemige-kak-podzemnyj-perexod-stal-tunnelem-smerti/21356/>

71. Фененко Ю.В. Социология управления : Учебное пособие / Ю.В. Фененко. - М.: ПКЦ Альтекс, 2005. – 215 с

72. Чупров В.И., Осипова М.А. Социология управления. Теоретические основы: Учебник. – М.: РУДН, 2011. – 172 с

73. Управление качеством. Учебник / С. Д. Ильенкова, Н. Д. Ильенкова, С. Ю. Ягудин и др.; Под ред. Доктора экономических наук, профессора Ильенковой С. Д. М.: ЮНИТИ-ДАНА – 2009 – 198 с.

74. Хижняков Д.П. Лебедев С.Д. Информационные барьеры в системе государственного управления. – цифровое издание – Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. № 2 (97). Выпуск 15 – режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnye-bariery-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya/viewer>

75. Шванков В.М.. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР. – 1978. -24 с.

76. Психология экстремальных ситуаций для спасателей и пожарных / под общей ред. Ю.С. Шойгу. М.: Смысл, 2007. - 319 с

77. Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. М.: Эдиториал УРСС. 1997. – 444 с.

78. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. М.: Наука. 1978. – 392 с.

### **Электронные ресурсы:**

1. Официальный сайт МЧС РФ, <https://www.mchs.gov.ru/>

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

Т.А. Грищенко  
кандидат юридических наук;  
Н.М. Крамаренко

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ  
КАК СОЦИАЛЬНАЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ**

Монография

Печатается в авторской редакции  
Компьютерная вёрстка *Малофеев А.А.*  
Дизайн обложки *Савиных А. И.*

ISBN 978-5-91837-480-1



9 785918 374801 >

---

Подписано в печать 01.12.2021. Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Печать цифровая. Объем 16,5 п. л. Тираж 50 экз. Заказ № 92/21

---

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России  
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1