

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГКОУ ВО
УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Р. М. Янбухтин

ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Монография

Уфа 2017

УДК 316.354:351.74
ББК 60.56
Я60

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом УЮИ МВД России*

Рецензенты: доктор юридических наук, профессор С. М. Емелин (Управление по работе с личным составом МВД по Республике Башкортостан);
кандидат философских наук, доцент Е. В. Пенионжек (Уральский юридический институт МВД России)

Янбухтин Р. М.

Я60 Полиция в системе социального регулирования [Текст] : монография / Р. М. Янбухтин. – Уфа : Уфимский юридический институт МВД России, 2017. – 162 с.

ISBN 978-5-7247-0940-8

Монография посвящена проблеме социологического рассмотрения полиции в системе социального регулирования. Рассматриваются теоретико-методологические подходы к исследованию деятельности органов внутренних дел (полиции) и с позиции комплексного подхода раскрываются цели, задачи, содержание полиции как социального института, проблемы институционализации российской полиции и пути их решения. В соответствии с институциональным осмыслением научной проблемы раскрывается сущность социального регулирования, его структура, виды, особенности проявления социальной природы управления в правоохранительной сфере. Особое внимание уделяется проблеме рассмотрения социального регулирования в полиции, его роли, значению, актуальности функционирования, источникам формирования, факторам, обуславливающим повышение эффективности деятельности полиции. Определяются ресурсы (технологии) и перспективные направления социального регулирования в полиции

Издание предназначено для специалистов различного профиля: социологов, управленцев, юристов, практических работников, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

УДК 316.354:351.74
ББК 60.56

ISBN 978-5-7247-0940-8

© Янбухтин Р. М., 2017
© Уфимский ЮИ МВД России, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Социально-философские основы социологического анализа института полиции.....	6
1.1. Теоретико-методологические подходы к исследованию деятельности органов внутренних дел (полиции) в современной России.....	6
1.2. Полиция как социальный институт.....	26
1.3. Проблемы институционализации российской полиции и пути их решения.....	42
Глава 2. Теория и методология социологического рассмотрения социального регулирования.....	52
2.1. Общетеоретические основы социального регулирования в общественном сознании.....	52
2.2. Социальное регулирование в структуре управленческой деятельности.....	67
2.3. Социальное регулирование: понятие, структура, виды.....	75
Глава 3. Социальное регулирование в полиции.....	79
3.1. Управление полиции, специфика, компетенции социального регулирования.....	79
3.2. Внутрисистемный механизм социального регулирования.....	90
3.2.1. Социологическое обеспечение управленческой деятельности.....	91
3.2.2. Оценка и измерение эффективности деятельности полиции.....	99
3.2.3. Стиль руководства в полиции.....	110
3.3. Внесистемный механизм социального регулирования.....	119
Глава 4. Ресурсы (технологии) и перспективные направления социального регулирования в полиции.....	133
Заключение.....	152
Список использованной литературы.....	155

ВВЕДЕНИЕ

Глубинные изменения, наблюдаемые в российском обществе с начала 90-х гг. XX столетия и проявляющиеся в трансформации общественных отношений и социальных структур, образовании социально-правовых институтов, полиции как новой правоохранительной структуры, поднимают вопрос о дальнейшем развитии теории управления органами внутренних дел (полицией). Представляя собой исторически развивающееся направление научного знания, теория управления органами внутренних дел предполагает постоянное обновление, обогащение накопленного знания, уточнение категориально-понятийного аппарата, активизацию поисков путей дальнейшего развития правоохранительной сферы, адаптацию своего методологического основания в соответствии с современными методами и формами управления.

Особое значение развитие управленческого знания приобретает в условиях глобализации социального пространства, угрозы роста терроризма, религиозного экстремизма, радикализма и шовинизма и потому требуется вновь осмыслить существующие в управлении подходы и по-новому оценить социальную природу управления, понять особенности его проявления в правоохранительной сфере, определить предмет, объект управления и др. В этой связи, и исходя из задач обеспечения национальной безопасности, поддержания правопорядка и построения эффективной правоохранительной системы, нам представляется перспективным социологическое исследование проблематики социального регулирования. Особенно актуально рассмотрение проблемы социального регулирования в решении ключевых задач управления полицией, связанных с повышением эффективности правоохранительной деятельности полиции, укреплении кадрового состава, соблюдением законности и дисциплины личным составом, оптимизацией прямых и обратных связей в процессе управленческой деятельности, качественным улучшением форм взаимодействия полицейских подразделений с населением.

Поэтому главной целью представленной монографии является обсуждение проблемы повышения эффективности деятельности полиции в контексте социального регулирования. С позиции комплексного подхода раскрываются цели, задачи, содержание полиции как социального института, проблемы институционализации российской полиции и пути их решения.

Второй целью книги является рассмотрение управления полицией с позиции концепта социального регулирования, раскрытие концептуальных основ социального регулирования в деятельности полиции, внутри- и внесистемных аспектов управления. Представить внутрисистемный механизм социального регулирования в полиции, факторы повышения эффективности деятельности полиции, вопросы социологического обеспечения управленческой деятельности, проблемы и критерии ее оценивания; проблемы организационного построения органов внутренних дел; стиля руководства, развития личностного потенциала персонала.

Третья задача – рассмотреть внесистемный механизм социального регулирования в полиции: проблемы взаимодействия полиции с общественностью, пути формирования репутации и повышения авторитета полиции в общественном мнении, перспективы социальной направленности деятельности полиции в современной России, ресурсы (технологии) и перспективные направления социального регулирования в полиции, магистральные стратегии развития системы ОВД (полиции).

ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ИНСТИТУТА ПОЛИЦИИ

Являясь закономерным результатом реформирования органов внутренних дел Российской Федерации, формирование полиции – основного структурного подразделения системы МВД России – направлено на приведение назначения и функционирования правоохранительного органа требованиям развития общества, потребностям защиты прав и интересов населения, обеспечение правопорядка. В этой связи особую актуальность приобретают проблемы построения высокоэффективной полиции, способной к адаптации, инновациям и современному управлению, позволяющему успешно решать поставленные перед правоохранительным органом задачи.

Одной из попыток решения данной проблемы является разработка интегрального теоретико-методологического подхода к повышению эффективности деятельности полиции, включающего не только методологические идеи системного, структурно-функционального, институционального подходов, но и концептуальные положения неинституционального и социокультурных подходов. Согласно идеям последних, в границах социальных институтах осуществляется рациональное поведение, деятельность и социокультурные взаимодействия индивидов, стремящихся к реализации своих интересов, целей посредством выбора, соблюдения или, напротив, несоблюдения существующих норм, правил.

Данный подход расширяет проблематику институционального подхода и социального управления в сфере органов внутренних дел (полиции) и восполняет теоретические наработки, представленные в литературных источниках, рассматривающие деятельность органа правопорядка и решение имеющихся здесь проблем без учета рациональной составляющей поведения индивидов, их социально-культурного взаимодействия, эффекта культурных образцов, норм, ценностей, традиций. Обогащение теории и практики деятельности полиции методологическими идеями рационального поведения индивидов и их социокультурного взаимодействия дополняет законодательно утвержденные организационно-правовые механизмы обеспечения эффективного функционирования системы МВД России концептуальными положениями социального регулирования; содержит необходимый теоретический потенциал для повышения эффективности правоохранительной деятельности полиции, функционирование которой отвечает принципам, нормам и ценностям, провозглашенными в Федеральном законе «О полиции».

1.1. Теоретико-методологические подходы к исследованию деятельности органов внутренних дел (полиции) в современной России

Являясь не только приемником славных традиций, но и проблем, противоречий, характерных для ОВД; решение проблемы эффективного функционирования полиции и осмысление ряда принципиально важных задач, противоре-

чий, связанных с особенностями деятельности полицейских служб, подразделений, требуют обсуждения научно-методологических подходов, концепций, методологий, посвященных основам функционирования, совершенствования и повышения эффективности деятельности ОВД (полиции), рассматриваемым на протяжении последних десятилетий в процессе реформаторских преобразований системы МВД России¹.

Классифицируя теоретико-методологические подходы, концептуальные положения, идеи, принципы исследований, представленные учеными при рассмотрении деятельности органов внутренних дел и осмыслении имеющихся здесь проблем, мы выделяем следующие методологические направления исследований в решении теоретических и практических вопросов в сфере органов внутренних дел: 1) как социальная система; 2) как социальная организация; 3) как социальный институт.

Соответственно определяются цели, задачи, механизмы функционирования, приоритеты развития, факторы повышения эффективности деятельности органов внутренних дел России. Предлагая научные обоснования к решению этих, других проблемных вопросов с позиции юридического, управленческого, социологического знаний, исследователи сосредотачиваются на административных, организационно-правовых, управленческих, социальных, кадровых, материально-технических, финансовых аспектах деятельности и преобразования органа правопорядка².

¹ Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003; Егорышев С.В. Органы внутренних дел как социальная организация: проблемы их реформирования и повышения эффективности деятельности: дис. док-ра соц. наук. Уфа, 1998; Кваша Л.Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права. 2006. № 3. С. 96–99; Кононов А.М. Совершенствование организации деятельности городского, районного органа внутренних дел – ведущая задача МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 4. С. 53–57; Кудин В.А. Шаги реформы: от милиции – к полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 3. С. 4–10; Маилян С.С. Стратегия реформирования органов внутренних дел // Экономический вестник МВД России. 2010. № 3. С. 52–54.

² Аврутин Ю.Е. Указ. соч.; Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. М., 2003; Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1981; Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Институциональная эволюция органов внутренних дел и проблемы оптимизации полицейских знаний. М., 2007; Егорышев С.В., Толкачев К.Б. Социология организаций. Органы внутренних дел как социальная организация. Уфа, Уфимский юридический институт МВД России, 1997; Кваша Л.Ф. Милиция в эпоху реформ. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2005; Колодкин Л.М. Организационные и правовые основы работы с кадрами в органах внутренних дел. М., 1979; Комлев Ю. Ю. Органы внутренних дел и средства массовой информации: от общественной осведомленности к оптимальному взаимодействию. Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2001; Маилян С.С. Чтобы вернуть доверие людей к органам правопорядка // Закон и право. 2010. № 10. С. 5–8; Майдыков А.Ф. Стратегия реформирования органов внутренних дел // Экономический вестник МВД России. 2010. № 3. С. 52–54; Невирко Д.Д. Особенности социализации личности в авторитарных институтах России 90-х годов (опыт социологического анализа специфики подготовки кадров органов внутренних дел). Красноярск, 1999; Роша А.Н. Социологические аспекты правоохранительной деятельности / Академия МВД России. М., 1993; Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993; Сухарев В.Ф. Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел. М., 1985; Черников В. Закон о полиции: новая эпоха перемен // Професионал. 2010. № 6. С. 3–6.

² Аврутин Е. Ю. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003.

В частности, в социологических исследованиях, посвященных проблеме преобразования отечественной системы органов внутренних дел в целях повышения эффективности деятельности, работах ученые поднимают вопрос о необходимости соответствия функционирования правоохранительного органа требованиям политической системы демократического типа, большей демократизации, социальной ориентации деятельности, ориентированности на общественность, оценки общественным мнением деятельности ОВД. Так, рассматривая цели, задачи, структуру, механизм функционирования органов внутренних дел как социальной организации, определяемой особенностями общей и специальной внешней среды, С.В. Егорышев поднимает вопросы бюрократизации, подмены целей организации целями системы, служебной дисциплины личного состава, авторитета органов внутренних дел, социального престижа профессии защитника правопорядка; а также обосновывает необходимость социально ориентированного реформирования органов внутренних дел, корректирования целей и задач функционирования применительно к новым условиям внешней среды, придания большей социальной направленности содержанию функций¹.

В свою очередь, придерживаясь положения о необходимости большей демократизации органов внутренних дел и социальной ориентации их деятельности, Ю.Ю. Комлев полагает, что социально ориентированное преобразование органов внутренних дел можно рассматривать в качестве основы их трансформации в правоохранительную службу нового типа. Исследователь считает, что «гипертрофированное единоначалие, жесткая регламентация службы, отсутствие демократических начал и дискуссионности в управлении» способствуют сохранению органов внутренних дел как авторитарных социальных институтов, авторитарных традиций и норм².

В этом же социально-ориентированном направлении деятельности органов внутренних дел подходит к рассмотрению эффективности деятельности органов внутренних дел А.П. Ипакян. Указывая на социальное содержание целей реформирования органов внутренних дел, достижимых благодаря привлечению адекватных организационно-управленческих средств и методов, и поднимая вопрос о необходимости обеспечения соответствия правоохранительных функций своему объективному содержанию и потребностям общества, исследователь утверждает, что «главными ориентирами реформирования ОВД должны служить изменения в системе управления и организации правоохранительной деятельности, ведущие к реализации ОВД своего социального предназначения в демократическом правовом государстве»³. По мнению А.П. Ипакяна, возрастание роли организационно-управленческих механизмов преобразования деятельности ОВД обусловлено необходимостью

¹ Егорышев С.В. Органы внутренних дел как социальная организация: проблемы их реформирования и повышения эффективности деятельности: дис. ... док-ра соц. наук. Уфа, 1998. С. 344.

² Егорышев С.В. Указ.соч. С. 32–35.

³ Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования. // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 7. С. 47.

утверждения новых ориентиров их функционирования, выражающееся в социализации их деятельности, признании приоритетами защиту прав и свобод человека, общественных интересов, способности противостоять различным криминальным угрозам. Исследователь подчеркивает, что повышение эффективности деятельности ОВД в «контексте указанных целей зависит от того, как проводимая реформа ориентирует и направляет функционирование системы МВД на каждом уровне ее организации на удовлетворение потребностей тех, в чьих интересах осуществляется соответствующая деятельность»¹.

В «русле» А.П. Ипакяна определяет цель реформирования системы органов внутренних дел как приведение содержания и качества их деятельности в соответствие с правоохранительным назначением, удовлетворяющим общественным потребностям, и исследователь Е.А. Сумина. Она рассматривает преобразование органов внутренних дел как «последовательно, гармонично, логическую выстроенную цепь задач, ориентированных на защиту прав и свобод человека, способных противостоять криминальным угрозам обществу и государству»². Для достижения обозначенной стратегической цели, считает Е.А. Сумина, требуется решение следующих задач: 1) создать нормативную базу правоохранительной службы для органов внутренних дел в соответствии со сложившимися общественными отношениями и социально-экономическими условиями; 2) обеспечить внедрение механизмов прозрачности и эффективного взаимодействия органов внутренних дел с «другими структурами гражданского общества»; 3) сформировать новую систему мониторинга результатов деятельности органов внутренних дел в целях оценивания хода реформы; 4) обеспечить эффективное взаимодействие Центрального аппарата МВД России, УВДТ МВД России с МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации по вопросам проведения реформы; 5) обеспечить внедрение в деятельность органов внутренних дел современных методов и механизмов управления с учетом отечественного и зарубежного опыта; 6) добиться ресурсного обеспечения органов внутренних дел с целью последовательного повышения благосостояния сотрудников и их социальной защиты в соответствии с социально-экономическими реалиями; 7) создать действенный механизм по комплектованию и продвижению по службе, отводя особое место духовно-нравственным, моральным, деловым, профессиональным, личностным качествам, состоянию здоровья, физическому развитию сотрудников органов внутренних дел; 8) сформировать кадровый и информационный потенциал реформы для органов внутренних дел; 9) разработать адекватную систему служебной

¹ Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования. // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 7. С. 47.

² Сумина Е.А. К вопросу о задачах, стоящих перед органами внутренних дел в процессе реформирования правоохранительных органов // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 4. С. 133.

карьеру, для чего создать и внедрить порядок правовой защиты сотрудников органов внутренних дел; 10) разработать и внедрить действенную систему повышения профессиональной подготовки личного состава органов внутренних дел; 11) разработать и внедрить программу поэтапного «реального реформирования правоохранительной службы для ОВД»¹.

Решая вопросы эффективного функционирования органов внутренних дел с позиции юридического знания, исследователи в основном обращаются к организационно-правовым аспектам совершенствования деятельности, рассматривая различные модели организационного построения и правового регулирования системы МВД России с целью обоснования оптимального варианта (направлений) построения и функционирования системы МВД².

В частности, сравнивая потенциал ряда организационно-правовых моделей построения системы МВД России, обеспечивающих стабильность ее функционирования, Ю.Е. Аврутин полагает возможным реформирование структуры органов внутренних дел за счет обособления специализированных субъектов полицейской деятельности от государственной многопрофильной милиции, выполняющих соответствующие задачи. Реализация такой организационно-правовой модели органов внутренних дел, по мнению Ю.Е. Аврутина, предполагает институционализацию полиции как федеральной службы, организационно входящей в МВД России и имеющей собственные центральные, региональные, территориальные органы управления; а также институционализацию муниципальной милиции как муниципальных органов охраны общественного порядка, создаваемых органами местного самоуправления в субъектах РФ с целью охраны общественного порядка на территориях соответствующих муниципальных образований³.

Уделяя преимущественное внимание организационно-правовым аспектам совершенствования деятельности ОВД и повышения их эффективности, многие исследователи обращаются к выделению задач реформирования, направлений развития, вопросам структуризации полномочий и др. с целью обеспечения правопорядка и контроля над преступностью. В частности, обращаясь к проблеме развития МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности, И.Б. Кардашова определяет основными направлениями развития: совершенствование правового регулирования; формирование организационных структур, отвечающих сложившимся общественным отношениям и экономическим условиям; повышение эффективности управления на основе современных информационных технологий; создание эффективных механизмов кадрового и социального обеспечения, укрепления законности; до-

¹ Сумина Е.А. Указ. соч. С. 133.

² Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования): автореф. дис. ... док-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998; Кваша Л.Ф. Милиция в эпоху реформ. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2005; Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993.

³ Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 396.

ведение финансового и материально-технического обеспечения до необходимого уровня; углубление межведомственных и международных связей¹.

Ю.В. Трунцевский, сосредоточившись на вопросах структуры Министерства внутренних дел, кадрового обеспечения, уточнения полномочий, считает задачами реформирования органов внутренних дел: сокращение сотрудников аппарата министерств, сокращение численности сотрудников милиции общественной безопасности; ликвидацию отдельных подразделений милиции общественной безопасности, сокращение штабных подразделений, информационно-аналитических отделений; раззатестовывание ряда должностей, служб (тыл, информационно-аналитические центры, профессорско-преподавательский состав). Также в числе задач – освобождение органов внутренних дел от несвойственных им функций; совершенствование кадрового обеспечения; обеспечение сотрудников социальным пакетом; признание законного права сотрудников на поощрение; реорганизация государственных образовательных учреждений профессионального образования МВД России; изменение подхода к образованию и увеличение его материально-технического обеспечения; определение перспектив «непрофильных» служб органов внутренних дел (Центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, подразделений по защите свидетелей, ГИБДД, за исключением ДПС)².

А.А. Крылов, формулируя цели МВД и задачи его подразделений, определяет в качестве задач преобразования ОВД подготовку административных регламентов, призванных формализовать отношения граждан с соответствующими органами системы МВД России; подразделениями Следственного комитета охраны общественного порядка, Государственной инспекции безопасности дорожного движения, уголовного розыска, экономической безопасности, государственной защиты имущества, Федеральной миграционной службы и внутренних войск и др)³. Исходя из опыта работы полиции развитых стран мира, он полагает возможным определить перечень функций и видов деятельности, могущими быть переданными на аутсорсинг, то есть сторонним организациям на договорной основе, к которым исследователь относит работы, связанные с эксплуатацией зданий и сооружений ОВД; обслуживанием техники; разработкой программного обеспечения и новой специальной техники; специальными перевозками, почтовыми отправлениями и связью, криминалистическими экспертизами; медицинским, вещевым, техническим и продовольственным обеспечением; подготовкой кадров, научно-исследовательской деятельностью, изучением

¹ Кардашова И.Б. Развитие МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности. // Административное право и процесс. 2006. № 3. С. 11.

² Трунцевский Ю.В. Реформа органов внутренних дел: наука и практика об их модернизации // Российский следователь. 2010. № 4. С. 32–34.

³ Крылов А.А. Корректировка целей и задач МВД России в рамках административной реформы // Труды Академии управления МВД России. 2007. С. 53.

общественного мнения о деятельности органов внутренних дел, рекламой правоохранительных услуг и специальной пропагандой¹.

Между тем, оценивая результаты реформирования МВД России как необходимые административные преобразования, определившие построение, актуальные вопросы функционирования органов исполнительной власти, направления их дальнейшего развития, ряд исследователей выразили сомнение в эффективности данного варианта реформаторских нововведений, представив альтернативные варианты построения системы МВД (полиции) с учетом тенденции к оптимизации и устранению лишних, дублирующих элементов; включая вопросы территориальной организации и определения основных задач, функций полиции.

Так, рассматривая текущее состояние реформирования органов внутренних дел в качестве адаптации системы МВД к новым общественным потребностям в правоохранительной сфере, С.И. Балабкин полагает целесообразным вариант постепенного (поэтапного) реформирования МВД с переходом на институциональные преобразования органа правопорядка, когда изменения внедряются отдельными блоками. В его понимании институциональные преобразования должны заключаться в объединении федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения внутренней безопасности и включении их в качестве подведомственных федеральных служб в МВД². Что касается, то полиции, то ее также следует «организационно институционализировать» в качестве обособленной федеральной службы в составе МВД России.

В этом же ключе определяет существующую структуру органов внутренних дел, организацию их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение, как несоответствующие требованиям современного развития и нуждающиеся в модернизации, И.В. Гончаров. Связывая преобразование органов внутренних дел с комплексной модернизацией законодательства Российской Федерации о полиции, «направленной на приведение его в соответствие с новыми общественными отношениями, повышение эффективности механизма правового регулирования, сосредоточение основной деятельности полиции на выполнении задач противодействия преступности и обеспечения общественного порядка, а также исключение дублирующих, избыточных и несвойственных полиции функций»³; И.В. Гончаров относит к числу основных задач, стоящих перед органами полиции: восстановление доверия граждан, последовательную переориентацию полиции на социально обслуживающую функцию, установление партнерских

¹ Крылов А.А. Корректировка целей и задач МВД России в рамках административной реформы // Труды Академии управления МВД России. 2007. С. 55.

² Балабкин С.И. О реформировании органов внутренних дел: текущее состояние // Право и политик. № 10. 2011. С. 1664.

³ Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60.

отношений с населением, профилактику правонарушений, решение вопросов социальной и правовой защиты сотрудников полиции со стороны государства¹.

Завершая аналитический обзор теоретических исследований, посвященных решению проблемы деятельности и повышения эффективности в сфере органов внутренних дел (полиции) в соответствии с выделенными методологическими направлениями, мы обнаруживаем ряд важных моментов в логике представленных исследований.

Во-первых, решая задачу повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, и разрабатывая теоретико-методологические подходы к решению данной проблемы, многие исследователи обращаются к вопросу изменения системы МВД России. Некоторые исследователи придерживаются стратегии преобразования органа правопорядка в направлении сохранения его единства², другие, напротив, предпочитают такой путь развития для системы органов внутренних дел как дробление на ряд специализированных субъектов полицейской деятельности³.

Во-вторых, обсуждая проблему повышения эффективности деятельности ОВД, исходя из рассмотрения органов внутренних дел как системы, организации, основное внимание исследователей фокусируется на том, что правоохранительное ведомство обладает заданными свойствами – целями организации, представляющими собой комплекс организационных целей: целей-заданий, целей ориентиров, целей системы⁴.

Соответственно данному представлению большое внимание в системе ОВД отводится выполняемым ею функциям, выступающими нормативно закреплёнными направлениями их деятельности. Что касается проблемы организационной структуры, то она, призванная обеспечивать реализацию содержания функций, в случае изменения задач, решаемых социальной организацией, что отражается в числе и содержании выполняемых ею функций, требует обновления форм организационной структуры. Основываясь на данной методологической позиции, отечественные исследователи уделяют основное внимание функциям и организационному построению органов внутренних дел, рассматривая вопросы строения организационной структуры,

¹ Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 61.

² Малыгин А.Я. Реформы МВД // МВД России 200 лет. История, развитие, перспективы: Труды Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2003; Кардашова И.Б. Развитие МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности. // Административное право и процесс. 2006. № 3; Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью: Теоретические и правовые проблемы. Омск, 1993.

³ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1993; Степашин С.В. Теоретико-правовые вопросы обеспечения безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб, 1994.

⁴ Егорышев С.В., Толкачев К.Б. Указ. соч.; Вобликов А. Б. Органы внутренних дел в системе политической власти. М., 1999; Гурский А.А. Управление органами внутренних дел как социальной системой // Вестник ДВЮИ МВД России. 2009. № 1. С. 41.

ее элементы, связи, отношения, факторы, влияющие на организационное построение ОВД и ее формирование¹.

Сам механизм формирования организационной структуры органов внутренних дел видится исследователями как сложное сочетание разнокачественных компонентов, находящихся в причинно-следственных связях и обеспечивающих наилучшее построение органов внутренних дел в соответствии с требованиями внешней среды.

В-третьих, сосредотачиваясь на вопросах институционализации, социализации деятельности, социальной роли правоохранительного органа в обществе, институциональной эволюции², исследователи уделяют преимущественное внимание целям, задачам, структуре органов правопорядка и представляют ОВД в качестве механизма социального контроля, нормативной системы, призванной выполнять правоохранительные функции, регулировать поведение, деятельность, отношения людей.

Таким образом, осмысливая диапазон и глубину исследований в сфере деятельности органов внутренних дел, полиции, мы обнаруживаем три методологических направления в решении теоретических и практических вопросов деятельности, повышения эффективности, развития системы МВД России. Представляя теоретико-методологические подходы, теоретические принципы, концепции в соответствии с методологическими направлениями, ученые концентрируются на системных и структурно-функциональных проблемах функционирования правоохранительного органа, в которых индивид, сотрудник предстают как обслуживающий, «механистичный» элемент социальной системы, организации или социального института. В этом случае последние понимаются или предстают в качестве «технологий», призванных с позиции законодателей регулировать и определять деятельность людей, их отношения и взаимодействия друг с другом в направлении достижения целей системы, организации, института.

Между тем, учитывая возросший интерес исследователей к роли личностного фактора в деятельности организации, учреждения, фирмы, неопценимый теоретический ресурс научно-практических исследований в социологии правоохранительной деятельности содержится в методологических идеях неинституционального и социокультурного подходов, следующих принципам рацио-

¹ Папкин А.И. Психология организационных отношений в управлении органами внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра психологических наук. М., 1990; Перевозчиков О.В., Сухарев В.Ф. Цели, задачи и функции органов внутренних дел. М., 1989; Лебедев А.П., Ульянов А.Д. Особенности организации городских органов внутренних дел. М., 1990; Александрова С.Н. Формирование организационных структур управления МВД, УВД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994; Кардашов Р.А. Организационный механизм ОВД и проблемы его реформирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

² Аврутин Е.Ю. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003; Бельский В.Ю. Милиция как социальный институт в переходной период развития общества // Специфика деятельности милиции (полиции) в переходной период развития общества: материалы международного семинара. М.: Московский университет МВД России, изд-во «Шит-М», 2005. С. 14–17; Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Институциональная эволюция органов внутренних дел и проблемы оптимизации полицейских знаний: европейский и отечественный опыт: монография / Астапенко П.Н., Дербичева С.А. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2007.

нального поведения индивидов, а также примата культурных ценностей в деятельности человека. Дополнение существующих методологических направлений в исследовании деятельности ОВД концептуальными положениями неoinституционального и социокультурного подходов открывает пути для глубокого и всестороннего рассмотрения деятельности ОВД (полиции) и разработки интегрального теоретико-методологического подхода к повышению эффективности деятельности полиции; включающего методологические принципы системного, структурно-функционального, неoinституционального и социокультурного подходов.

В этой связи необходимым теоретическим допущением к рассмотрению функционирования органов внутренних дел как системы, организации, института являются две принципиально важные методологические идеи Дж. М. Бьюкенена и П. Сорокина. Первая – в границах социальных институтов имеет место рациональное поведение индивидов, их социокультурные взаимодействия. Вторая – стремясь к реализации своих интересов, индивиды руководствуются теми нормами и правилами, которые отвечают их предпочтениям и целям. Признание означенных методологических допущений предполагает расширение научно-практических исследований в сфере органов внутренних дел (полиции), в соответствии с которыми анализ деятельности полиции должен уделять большее внимание рациональному поведению, деятельности и социокультурным взаимодействиям индивидов.

Полагая, что привлечение теоретико-методологического потенциала нового институционального и социокультурного подходов в сферу органов внутренних дел (полиции) требует обсуждения понятийной проблемы социального института и выделения существующих подходов к его определению, а также рассмотрения сущности неoinституционального понимания полиции, мы обратились к теоретическому наследию ученых, классиков из области социально-гуманитарного знания.

В социологии понятие «социальный институт» рассматривается в работах М. Вебера, Э. Дюркгейма, О. Конта, К. Маркса, Г. Спенсера. Еще не давая определение понятию социального института, О. Конт выделяет в качестве основных элементов общества – государство, церковь, семью, основное предназначение которых, по его мнению, заключается в поддержании общественного порядка, равновесия посредством упорядочения, регламентации социальных связей и отношений, в обеспечении процесса развития общественной жизни. В этом случае, полагает О. Конт, должно образоваться такое общество, при котором «порядок всегда составляет условия прогресса», а индивидуальная жизнь подчинена социальной¹.

У Г. Спенсера социальные институты, представляя собой устойчивой структуры социальных действий, рассматриваются как важные организации

¹ Конт О. Основы позитивного опыта. М., 1989. С. 35.

в обществе, выполняющие соответствующие функции с целью обеспечения «свободного развития индивидуальной жизни»¹.

Более детальное видение социальных институтов дано в работах М. Вебера и Э. Дюркгейма, целенаправленно определивших с термином «социальный институт». Так, по мнению Э. Дюркгейма, социология как наука призвана изучать именно социальные институты, их генезис, функционирование и развитие, а сами институты рассматриваются им как некое идеальное образование в виде обычаев и верований; как обычаи и стереотипы, материализуемые в деятельности социальных организаций различных народов и времен². М. Вебер определяет институты как сообщества, которые значимы для отдельных индивидов, ориентирующихся на них в своих действиях, и характеризующиеся, прежде всего, тем, что «здесь одним из определяющих поведение факторов служит наличие рациональных установлений и аппарата принуждения»³.

В социологии К. Маркса и Ф. Энгельса социальные институты интерпретируются как исторически сложившиеся формы организации совместной жизни и деятельности, с помощью которых упорядочиваются отношения между людьми, их деятельность, поведение в обществе, обеспечивается устойчивость общественной жизни. В частности, у Ф. Энгельса, государство как новая организация общественной жизни, сменяя старую родовую организацию, «есть продукт общества на известной ступени развития»⁴.

Анализ процесса развития представлений о социальном институте позволяет отметить, что в дальнейшем, наряду с представлением социального института в качестве норм, правил, или организации общественной жизни, определяющих поведение, деятельность и социальные отношения индивидов, внимание к данной проблематике философов, социологов направлено и на такие его аспекты как социально-психологические и этические. Так, указанные аспекты развития дефиниции социального института получили широкое использование в социальной антропологии и англо-американской социологии (Л. Баллард, Т. Веблен, Э. Вестермарк, У. Гамильтон, Э. Гидденс, Ч. Кули, Б. К. Малиновский, К. Панунцио, Т. Парсонс, А. Р. Редклифф-Браун, Н. Смелзер, Д. Хертзлер, Л. Хобхауз, Дж. Хоманс, Ф. Чэпин). Так, у Т. Веблена социальные институты представляют собой совокупность общественных обычаев, воплощение привычек поведения, образ мысли и образ жизни, передающиеся из поколения в поколение и меняющиеся в зависимости от складывающихся условий и служащие способом приспособления к ним⁵.

¹ Спенсер Г. Опыты научные, политические и философские / пер. с англ. под ред. Н. А. Рубакина. Мн.: Современный литератор, 1999. С. 610.

² Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М.: Наука, 1991. С. 20.

³ Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайдено. М.: Прогресс, 1990. С. 537.

⁴ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К. и Энгельс Ф. Избранные произведения: в 3-х томах. Т. 3. М.: Политиздат, 1979. С. 362.

⁵ Веблен Т. Теория праздного класса. М., 1984. С. 6, 31, 200–201, 203.

У Б.К. Малиновского, различающего культурные и социальные институты, в первом случае термин охватывает определенные образцы и стандарты поведения, во втором – раскрывается как «конкретный изолят организованного поведения людей»¹; а с позиции структурного функционализма, в частности, у Т. Парсонса, институты, рассматриваемые как «системы стандартизированных ожиданий, которые определяют правильное поведение личности, исполняющей некоторые роли, основанные как на ее собственных позитивных мотивах конформности, так и на санкциях других», предстают в качестве «структуры институциональных стандартов, определяющие роли входящих в нее акторов»².

В рамках феноменологического подхода к данной проблеме У. Гамильтон определяет социальный институт как «словесные символы для лучшего описания группы общественных обычаев. Они означают постоянный способ мышления или действия, который стал привычкой для группы или обычаем для народа»³, тогда как с позиции бихевиористского подхода Дж. Хоманс видит в социальных институтах «относительно устойчивые модели социального поведения, на поддержание которых направлены действия многих людей»⁴.

В России, в отличие от западной социологии, активный интерес к институциональному подходу проявится только к началу 70-х гг. XX в. В попытке осмысления феномена социального института отечественными учеными российские социологи расширили проблематику исследований социального взаимодействия и сферы применения институциональных представлений, внесли вклад в теоретико-методологические наработки, уточнение дефиниции термина и др. (М.Б. Глотов, Н.Б. Костина, И.И. Лейман). Особо плодотворную роль сыграло рассмотрение социального института в контексте деятельностного подхода. Также свой вклад в осмысление данной проблематики внесли исследования российских ученых, включающие элементы структурно-функционального подхода. Помимо того, в работах ученых представлены достаточно разные основания определения социального института как социального феномена: историческое, нормативно-ценностное, функциональное и др. Так, историческому основанию следуют С.Г. Кирдина и М.Б. Глотов. С.Г. Кирдина рассматривает социальный институт «как глубинные, исторически устойчивые основы социальной практики, обеспечивающие воспроизводство социальной структуры в разных типах обществ»⁵; а М.Б. Глотов, исходя из изучения генезиса социальных институтов, их появления как необходимости организации и регулирования социальных действий, подразумевает под социальным институтом «формы органи-

¹ Никишенков А.А. Из истории английской этнографии. Критика функционализма. М.: Изд-во МГУ, 1986. С. 61.

² Парсонс Т. О социальных системах / под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М.: Академический Проект, 2002. С. 406.

³ Hamilton W/ Institution // Encyclopedia of social sciences. Vol. VIII. P. 84.

⁴ See: Homans G. S. The Sociological Relevance of Behaviorism: Behaviorism Sociology. New York, 1969. P. 6.

⁵ Кирдина С. Г. Институциональные матрицы: макросоциологическая объяснительная гипотеза // Социологические исследования. 2001. № 2. С. 15.

зации общественной жизни людей, устанавливающиеся в процессе исторического развития с целью регулирования их социальных действий и связей»¹.

Другое, системное определение социального института приводится в исследовании А.А. Давыдова, где социальный институт представляется как «иерархическая гетерогенная, распределенная социальная подсистема, созданная людьми для удовлетворения общей потребности, которая функционирует на основе принципов и законов с помощью социологических алгоритмов»². В этом же системном ключе определяет социальный институт Е.И. Полтавская. В ее исследовании социальный институт это «исторически устойчивая и воспроизводящаяся форма отношений в обществе, организующая применение (обмен) произведенной общезначимой ценности и функционирующая с помощью цикла социологических алгоритмов»³.

В самом общем виде определяется социальный институт у С.С. Фролова как «система социальных отношений и социальных практик, создаваемых членами общества для обеспечения порядка в определенной области человеческой деятельности»⁴.

Также в литературных источниках представлены материалы, раскрывающие термин в соответствии с нормативным основанием. В частности, М.С. Комаров представляет социальные институты как «ценностно-нормативные комплексы, посредством которых направляются и контролируются действия людей в жизненно важных сферах – экономике, политике, культуре, семье и др.»⁵.

И.В. Юдина полагает, что «социальные институты – это особая форма социальных отношений, возникающая в результате проникновения социальных норм и ценностей в социальную систему, принимающих символичный характер и действующих автономно»⁶.

Следуя нормативному пониманию социального института, А.И. Кравченко дает расширительную трактовку социального института, определяя социальные институты как «относительно стабильные и интегрированные совокупности символов, верований, ценностей, норм, ролей и статусов, которые управляют целыми сферами социальной жизни»⁷.

В попытке преодолеть узость нормативного определения социального института и вывести его общее определение, охватывающее все известные виды, Т.В. Дуран и В.А. Костин относят к числу общих черт социального института: образ, либо описывающий социальную реальность, либо предписываю-

¹ Глов М. Б. Социальный институт: определение, структура, классификация // Социологические исследования. 2003. № 10. С. 18.

² Давыдов А. А. Системная социология. М.: Ком Книга, 2006. С. 72–73.

³ Полтавская Е. И. О понятии «социальный институт» // Социологические исследования. 2009. № 3. С. 71.

⁴ Фролов С. С. Социальные институты в современном обществе // Социология власти. 2010. № 3. С. 26.

⁵ Комаров М. С. Введение в социологию. М.: Наука, 1994. С. 194.

⁶ Юдина И. В. К проблеме дефиниции понятия «социальный институт» в современной социологии // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: в 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 1. С. 112–113.

⁷ Кравченко А. И. Социология. М.: Академия, 1997. С. 333.

щий какие-либо действия или результаты, либо оценивающий социальную реальность; признание данного образа как правильного, полезного со стороны общества людей или государства; санкции, которые применяются к лицам, которые нарушают порядок, описываемый институциональными образами»¹.

Таким образом, осмысливая развитие западной и отечественной социологической мысли, посвященной проблеме понимания социального института, и оценив разнообразие методологических идей, подходов к познанию данного феномена, мы можем сформулировать два следующих вывода, раскрывающих не только состояние проблемы исследования, но и перспективы ее дальнейшего развития.

Первое. Несмотря на интенсивную разработку и широкое применение понятия «социального института», первоначально используемого в юридической области знания, ко многим феноменам общественной жизни, оно по-прежнему оставляет открытым вопрос о сущности данного социального феномена. В значительной степени это объясняется научной традицией исследования (целевыми установками, методологией, методами), индивидуальными и личностными особенностями исследователя, спецификой объектов исследования.

Второе. Многообразие существующих определений социального института сводится к выделению важных аспектов данного социального феномена: исторических, экономических, функциональных, ценностно-нормативных, социально-психологических, этических. При этом, все интерпретации социальных институтов, несмотря на имеющиеся отличия, преимущественно сводятся к двум главным подходам (научных традиций): а) социальный; б) культурный.

Первый, социальный подход характеризуется макросоциологическим представлением общества, восходя к теоретическим воззрениям О. Конта, К. Маркса, Э. Дюркгейма. Так, согласно учению К. Маркса, функции социальных институтов и содержание их деятельности обуславливаются способом производства и общественными отношениями². Из этого следует, что преобразование характера социальных институтов обуславливается изменениями, происходящими в экономической и политической сфере общественной жизни³.

Второй, культурный подход характерен для микросоциологического понимания общества, начало которому положили методологические идеи М. Вебера; согласно воззрениям которого, существенную роль в институциональных изменениях общества выполняют ценности, нормы эпохи, определяющие содержание деятельности человека, его ориентацию на восприятие действий других людей⁴.

¹ Дуран Т.В., Костин Т.В. Институты власти и управления: монография. Екатеринбург, УРАГС, 2009. С. 27.

² Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К. и Энгельс Ф. Избранные произведения: в 3-х т. Т. 3. М.: Политиздат, 1979. С. 362.

³ Там же.

⁴ Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; Предисл. П.П. Гайденко. М.: Прогресс, 1990. С. 207.

В обоих подходах к раскрытию сущности социального института выделяются важные аспекты совместной жизни, поведения и деятельности людей, их отношений, взаимодействий друг с другом. Главные методологические различия заключаются в том, что если в социальном подходе внимание исследователей сосредотачивается на представлении социальных институтов в качестве важных структурных единиц общества, служащих организации общественной жизни и выполняющих в соответствии со своим социальным статусом, позицией социальные роли, функции с целью удовлетворения многообразных общественных потребностей; то в культурном подходе исследователи концентрируются на представлении социального института в качестве идеального комплекса; как совокупности образов, символов, ценностей, норм, правил, определяющих поведение людей, их деятельность и взаимодействия друг с другом.

Наличие разнообразных теоретических взглядов на дефиницию понятия «социальный институт» и теоретико-методологических подходов к рассмотрению института как социального феномена свидетельствуют об актуальности институционального вопроса в современной социологии. Бесспорно и то, что содержание категории не ограничивается пределами рассматриваемых здесь исследовательских подходов и требует уточнений по мере накопления научных работ. Так, например, учитывая то обстоятельство, что сегодня в отечественной социологии получила развитие «социология жизни» как новая научная парадигма, в центре которой выступает человек и его социальное бытие в качестве личности¹, исследования, посвященные реализации личностного ресурса и формированию интеллектуального потенциала человека через систему социальных институтов², мы глубоко убеждены, что целостному пониманию социального института отвечают идеи неоинституционального подхода, уделяющие большое внимание рациональному поведению индивидов, их деятельности, взаимодействиям. Это, на наш взгляд, отвечает более глубокому представлению о социальном институте, пониманию его сущности.

В этой связи важное эвристическое значение в институциональной проблематике деятельности полиции имеет идея методологического индивидуализма, в соответствии с которой в рамках социального института индивиды, имеющие собственные цели, интересы, осуществляют рациональное поведение, деятельность и взаимодействия друг с другом, стремясь при этом к максимальной выгоде и минимальным убыткам. Дополнив идею методологического индивидуализма анализом социокультурного взаимодействия индивидов, решение понятийной проблемы и рассмотрение феномена социального института в его доктринальной основе исходит из методологического подхода,

¹ Резник Ю.М. «Социология жизни» как новое направление междисциплинарных исследований // Социологические исследования. 2000. № 9. С. 3–12.

² Павленок П.Д. О понятийно-категориальном аппарате социологии // Социологические исследования. 2003. № 4. С. 19–25.

предполагающего признание взаимообусловленности социальных, культурных, нормативно-ценностных и социально-психологических или личностных компонентов социальной реальности. Здесь мы опираемся на методологические идеи представителей неоинституционального подхода (Джеймс М. Бьюкенен, Гордон Таллок, Дуглас Нортон) и идею социокультурного взаимодействия индивидов (П. Сорокин).

Если для «традиционного институционализма», представленного классиками социологического знания, характерно традиционное рассмотрение институтов: описание их целей, структур, функций, содержания функционирования, субъектов и объектов институциональной деятельности, а также – отношений, связей и взаимодействий; то для «нового институализма», возникшего в области экономического знания благодаря трудам О. Уильямсона, Р. Коуза, Т. Эггертсона, Д. Норта, присуще рассмотрение деятельности социальных субъектов (акторов) на разных полях действия (экономическое поле, поле политических действий, правовое поле, поле социального действия, социокультурное поле), каждый из которых индуцирует «свои собственные институты – правила игры». В частности, заслуживает интереса исследование Д. Норта, полагающего, что институты – это «правила игры в обществе, которые организуют взаимоотношения между людьми и структурируют стимулы обмена во всех его сферах (политика, социальная сфера и экономика)»¹.

В свою очередь, у Джеймса М. Бьюкенена, рассматривающего институты в качестве совокупности правил и норм, «индивиды ведут себя в соответствии с принципом максимизации полезности и модель их поведения формируют: аргументы их функций предпочтений; их внутренний и субъективный критерий выбора между этими аргументами; а также правовые ограничения индивидуального поведения в виде формализованных правил, соблюдение которых обеспечивается определенными механизмами, и ограничениями в виде обычаев и традиций, которые хотя и неформализованы, остаются внешними по отношению к индивидам и эффективно самообеспечиваются»².

Отмечая стремление индивидов к реализации своих интересов посредством выбора норм, Дж.М. Бьюкенен считает, что в случае высокой оценки индивидами необходимости соблюдения закона, «принцип максимизации полезности может обусловить удивительно высокий уровень соблюдения закона, даже при полном отсутствии инструментов принуждения и наказания»³.

Признавая целесообразность привлечения идеи нового институционального подхода к раскрытию социального института в целом, мы полагаем, что методологический индивидуализм не учитывает в достаточной мере значение культурных ценностей в случае их приложения к рассмотрению человека как рационального существа, его поведения, взаимодействия с другими

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начало», 1997. С. 6.

² URL: http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn_newlife.pl?type=in&links=./in/buchanan/works/buchanan_w2_0_0.txt&img=works_small.gif&name=buchanan&list_file (дата обращения: 19.11.2016).

³ Там же.

членами общества, выбора им норм, правил. Поэтому теоретические положения методологического индивидуализма должны быть дополнены анализом социокультурного взаимодействия индивидов. Здесь мы опираемся на учение П. Сорокина, выделяющего при анализе структуры социокультурного взаимодействия людей три неотделимых друг от друга аспекта: «1) личность как субъект взаимодействия; 2) общество как совокупность взаимодействующих индивидов с его социокультурными отношениями и процессами; 3) культура как совокупность значений, ценностей и норм, которыми владеют взаимодействующие лица, и совокупность носителей, которые объективируют, социализируют и раскрывают эти значения»¹. Ни один из членов этой неразделимой триады (личность, общество и культура) не может существовать без двух других составляющих. По замечанию П. Сорокина, «без культурных или надорганических ценностей человеческое взаимодействие было бы чисто биофизическим, а не социальным явлением. Если это утверждение довести до его логического заключения, категория социального смешалась бы с биофизическими явлениями, и социология лишилась бы самих основ своего существования»².

Прилагая к осмыслению рационального поведения индивидов методологический принцип социокультурного подхода, согласно которому анализ социальной жизни индивидов и объяснение их активности требует учета «примата культурных ценностей»³, в диссертационном исследовании мы защищаем положение, что основу рационального поведения индивидов и выбора ими институциональных правил, норм составляют культурные ценности.

Объединение идей методологического индивидуализма и социокультурного взаимодействия индивидов с целью рассмотрения социального института в неинституционально-социокультурном контексте, углубляющего представления о социальном институте как пространстве общественного согласия, позволяет сконцентрироваться не только на социальных или нормативно-ценностных аспектах его функционирования, но и сосредотачиваться на личностной и социально-культурной составляющей деятельности.

Чем полнее мы будем представлять характер, особенности и содержание социального института, тем ближе подходить к пониманию основ его эффективного функционирования и развития. В этой связи решение понятийной проблемы и рассмотрение феномена социального института в его доктринальной основе базируется на теоретических принципах структурно-функционального, неинституционального и социокультурного подходов, позволяющих объединить социальный, нормативно-ценностный и социально-психологический, личностный аспекты функционирования социального института, связанные с организационно-правовым построением,

¹ Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Самогонов; пер. с англ. М.: Политиздат, 1992. С. 218.

² Там же. С. 219.

³ Там же.

рациональным поведением, деятельностью индивидов, их социокультурными взаимодействиями.

Признавая обоснованным конвергентный подход к осмыслению социального института, и представляя последние как имманентную организационную единицу, мы можем рассматривать социальные институты как относительно устойчивый комплекс идеальных и материальных образований в виде образов, символов, способов мышления и действий, обычаев, верований, традиций, ценностей, норм, ролей и статусов, благодаря которым становится возможным регулирование общественной жизни. В то же время, в границах этих обновляемых и видоизменяемых (ввиду изменения форм и содержания) комплексов, люди делают осознанный выбор и осуществляют рациональное поведение, деятельность, социокультурные взаимодействия, имея собственные цели, стремления, интересы.

То есть, раскрытие сущности социального института связано не только с признанием того, что социальные институты это некие комплексы, выполняющие определенные социально значимые функции и обеспечивающие совместное достижение общезначимых целей; но и представляющие собой пространство социокультурного взаимодействия индивидов, имеющих собственные цели, интересы и осуществляющих рациональное поведение, деятельность в границах существующих институциональных образов, символов, ценностей, норм, правил, обновление которых ведет к изменению организации общественных отношений, отвечающих потребностям, интересам членов общества. Как отмечается в литературе, «социальные институты, регулирующие жизнь общества, его социальные инстанции – это не бессубъектные анонимы, а организованные, компетентные живые, реальные люди, сотрудники, руководители»¹.

Как видим, рассмотрение социального института включает в себя ряд важных аспектов его функционирования: нормативно-ценностный, социальный и социально-психологический. Нормативно-ценностный и социальный аспекты связаны с содержанием и характером деятельности института, выполняющего специфические в зависимости от сфер и областей общественной жизни функции, направленные на осуществление определенных задач, целей (экономика, политика, государство, суды, армия, полиция, образование, наука и др.). Социально-психологический, или личностный – с рациональным поведением, деятельностью и социокультурными взаимодействиями индивидов, от содержания и характера которых во многом зависит функционирование и развитие социальных институтов.

Объединение всех трех аспектов социального института в системное целое дает представление о социальных институтах как важных социальных регуляторов общественных отношений, как способов управления всеми сферами общественной жизни. В тоже время, в границах социальных институтов

¹Гуцаленко Л.А. Нужна ли социологии жизни живая личность // Социологические исследования. 2003. № 10. С. 7.

индивиды делают осознанный выбор и осуществляют рациональное поведение, деятельность и социокультурные взаимодействия.

Из этого следует, что при рассмотрении социальных институтов важно видеть характерное содержание их деятельности, в соответствии с которым выстраивается структура, система связей и отношений, ролей, норм, правил, образцов и стереотипов поведения, где отдельные люди, субъекты обеспечивают выполнение институциональных действий и функций. В случае нарушения исполнения институциональных ролей включается механизм социального контроля с применением санкций, которые могут быть положительными (вознаграждения) и отрицательными (наказания). Кроме того, в целях приведения членов института к конформному поведению в практике функционирования социального института применяются стимулы, представляющие собой систему мотивирующих воздействий на поведение членов этого института.

В связи с тем, что главным направлением деятельности социального института является удовлетворение многообразных потребностей, служащее основой его взаимодействия с обществом, функционирование института предполагает выполнение социально значимых задач, функций в различных сферах общества. При этом функции, выполняемые институтами, бывают явные, когда они очевидны и всеми осознаваемы, и латентные (скрытые), когда они не очевидны, не осознаваемы. В случае изменения тех или иных социальных потребностей, обуславливаемых развитием общества и его основных сфер, меняется характер взаимодействия социального института с обществом. В частности, при условии неадекватного «преломления» новых социальных потребностей в целях, функциях, структуре социального института может возникнуть явление дисфункции, выражающее себя во внешнем, формальном (организационном) и внутреннем, содержательном плане. К слову, внешние дисфункции института могут проявляться в виде обострения организационных проблем, низкого качества кадров, недофинансирования, недостаточного материально-технического обеспечения. В свою очередь, дисфункции социальных институтов являются причиной возникновения отдельных нерегулируемых видов деятельности, направленных на удовлетворение конкретных социальных потребностей за счет нарушения существующих норм и правил, включая правовые.

Упорядочивая социальные связи, отношения между людьми, их поведение, взаимодействия, совместную деятельность в социальном и культурном пространствах, социальные институты как системы норм, правил служат не только устойчивости общества, но и обеспечивают общественное согласие и развитие. В этой связи одним из условий повышения эффективности функционирования социального института в жизни общества является соблюдение норм и следование институциональным образам, ценностям, отвечающим интересам и ожиданиям различных социальных групп и общностей, а также неукоснительное выполнение социальных функций, ролей и обязанностей членами социальных институтов. Исполнение предписаний обеспечивает соблюдение принципа деперсонализации деятельности института, в соответствии с которым

обеспечение функций института не зависит от особенностей личности тех, кто решает поставленные перед ним задачи в составе института, от их склонностей, предпочтений, других субъективных факторов. Это означает, что ключевое значение в институциональной деятельности придается не самой личности, или ее индивидуальным качествам или способностям, а тому, как строго она выполняет возложенные на нее задачи, следует институциональным образам, символам, традициям, ценностям, нормам, правилам. В случае отхода от принципа деперсонализации возникает дисфункция социального института.

Вместе с тем, признавая закономерности организации институциональной деятельности на макроуровне, на микроуровне важно принимать во внимание тот факт, что индивиды, осуществляя рациональное поведение в границах социального института, обладают собственными целями, интересами, уровнем сознания и общей культуры. Поэтому одним из необходимых условий, факторов эффективности социального института выступает личностный аспект институциональной деятельности. Как отмечает Дж. М. Бьюкенен, самой серьезной проблемой общественного устройства и его прогресса является проблема существования правил, которым бы люди подчинялись и не стремились обманывать, «жульничать»¹.

Ввиду актуальности данной проблемы главным условием эффективного функционирования социального института, связанным с личностным аспектом институциональной деятельности, является учет нормативного компонента института, включающего формальные и неформальные нормы².

Если формальные нормы имеют законодательное закрепление, то возникшие в процессе институциональной деятельности в силу установления необходимых социальных связей и взаимодействий, не предусмотренных формальными отношениями, неформальные нормы служат дополнением к официально закрепленным формальным нормам. Формирование неформальных норм напрямую зависит от самой личности, ее сознания, мотивов поведения, взаимодействия с другими личностями. Мало того, учитывая то обстоятельство, что члены социальных институтов как личности идентифицируют себя со статусами, ролями, формальными и неформальными нормами, эффективное функционирование социального института во многом зависит от того, каким именно образом, символам, неформальным нормам, правилам, традициям следует личность; какие цели, ценности и идеалы являются для нее смыслообразующими в процессе институциональной деятельности.

Итак, рассматривая вопрос о личностном аспекте социального института и определяя его место в институциональной деятельности, мы подошли к решению проблемы эффективности функционирования социальных институтов, исходя из понимания того, что содержание социального института связано не только с удовлетворением социальных, но и

¹ URL: http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn_newlife.pl?type=in&links=../in/buchanan/works/buchanan_w2_0_0.txt&img=works_small.gif&name=buchanan&list_file (дата обращения: 19.11.2016).

² Фролов С. С. Социальные институты в современном обществе // Социология власти. 2010. № 3. С. 30.

индивидуальных, личностных потребностей человека (духовных, социальных, материальных).

Между тем вопрос о реализации личностного аспекта институциональной деятельности поднимает проблему о роли коллектива в институциональной деятельности, представляющего относительно компактной социальной общностью, а также проблему их организованности и управления.

При этом основная проблема институционального управления заключается в организации и управлении процессами совместной деятельности членов института, обеспечивающими сплоченность коллектива института таким образом, чтобы действия членов института были согласованными, стандартными и направленными на достижение единой цели: реализации институциональных образов, символов, традиций, норм и ценностей. В этой связи ключевая задача управления состоит в том, чтобы методами властного воздействия посредством применения правил, предписаний, традиций, идеалов, стимулов и санкций эффективно «управлять» рациональным поведением и деятельностью людей, их социокультурными взаимодействиями, и утверждать и поддерживать развитие целого комплекса институциональных образов, символов, способов мышления и действий, традиций, ценностей, норм, правил, ролей и статусов.

Таким образом, используя теоретико-методологический подход, основывающийся на методологических принципах неоинституционального и социокультурного подходов, становится возможным глубже подойти к сущности полиции как социального института, представляемого нами в широком и узком значении. В первом, широком значении полицию как социальный институт можно рассматривать в качестве специфического интегрированного комплекса образов, символов, способов мышления и действий, традиций, ценностей, норм, правил, ролей и статусов, и одновременно как пространства рационального поведения, деятельности и социокультурного взаимодействия индивидов. Во втором, узком значении, полиция как социальный институт – это специфический интегрированный комплекс образов, ценностей, норм, ролей и статусов, который управляет общественными отношениями в правоохранительной сфере. Учитывая данные представления полиции как социального института необходимо с большим вниманием отнестись к рассмотрению вопросов организации и управления полицией, осмысливаемых в контексте структурно-функционального, неоинституционального и социокультурного подходов, определить дальнейшие перспективы развития полиции.

1.2. Полиция как социальный институт

В общественно-политическом механизме Российского государства полиция (нем. *polizei* от греч. *politeia* – управление государством, администрация) является государственным органом исполнительной власти; а именно, государственным учреждением, выполняющим специфические задачи в правоохранительной сфере; предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и сво-

бод граждан, противодействия преступности и охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности¹. Является структурным подразделением органов внутренних дел и выступает центральным звеном управления МВД России.

Являя собой материальное воплощение социального института, объединяющего формальные и неформальные организационные структуры коллектива, материальные органы, учреждения, подразделения, системы ролей и статусов, норм и ценностей, традиций, символов, образов и др., полиции присущи наряду с общими институциональными чертами и свойствами специфические институциональные черты, раскрывающие особенности его функционирования в российском обществе.

Обращая внимание на роль полиции в обеспечении внутренней безопасности страны, отдельные исследователи считают вполне очевидным, что теоретическое осмысление полиции и ее деятельности становится возможным «через призму современного правового государства»; сущности государства и роли, которая отводится полиции как органу государства законом². С позиции правоведов Б.П. Кондрашова, Ю.П. Соловей, В.В. Черникова, под полицией следует понимать «учреждения и персонал, охраняющие жизнь и здоровье, имущество, общественный порядок и личную безопасность граждан»³.

Наряду с узким пониманием полиции как органа, в полномочия которого входит выполнение обязанностей по охране общественного порядка и обеспечение общественной безопасности с правом использования мер государственного принуждения, в литературе выделяется и широкое понимание данного термина. В частности, по мнению И.В. Гончарова, «термин «полиция» является широким и компактным, объединяющим в одну систему все надзорно-принудительные органы, как милитаризованные, так и гражданские, которые применяют административное принуждение и административную юрисдикцию в целях охраны общественного порядка, то есть осуществляют полицейскую деятельность»⁴.

Между тем более глубокое понимание полиции дает рассмотрение ее институциональных черт. Общими институциональными чертами полиции, по нашему мнению, являются: эволюционное и историческое развитие, легитимность, удовлетворение общественных потребностей. Специфическими

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства: теоретико-правовые аспекты: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. М.: Юридический институт МВД России. М., 2002. С. 14; Листаров Д.Б. Сравнительный анализ законодательства о полиции США и Великобритании с новым законом о полиции в РФ // Тенденции и перспективы развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства в борьбе с преступностью: материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти Заслуженного деятеля науки Республики Татарстан проф. Б.С. Волкова. Москва, 15 апреля 2011 г. М.: РУДН, 2011. С. 251.

³ Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Концептуальные идеи российского закона «О милиции» // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 3. С. 17.

⁴ Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60.

институциональными чертами, характерными для сферы деятельности силовых ведомств, являются: устойчивая организационная структура системы управления, наличие иерархических отношений, формальных и неформальных норм; доминирование отношений субординации; соблюдение конфиденциальности; следование Присяге, профессиональным принципам, традициям.

Учитывая то, что общие и специфические черты полиции, во-первых, наполняют содержанием, а, во-вторых, обогащают понимание феномена полиции как социального института, рассмотрим некоторые из выделенных нами черт подробнее.

История развития полиции связана с историей развития человеческого общества и его основных институтов, включая государство, что можно проследить со времен античного правления. Как отмечается в литературе, первоначально, публичная власть представляла по отношению к гражданам только в качестве полиции, которая «также стара, как государство», а простодушные французы XVIII века говорили не о народах цивилизованных, а о народах полицизированных (*nations policees*)¹.

Как термин полиция (греческое «*politeia*» – управление государством, администрация) прослеживается в литературе еще со времен Древней Греции². В дальнейшем, по мере развития цивилизации, наблюдается изменение смыслового значения термина «полиция». Немалую роль в определении смыслового значения термина сыграли и функции полиции, продиктованные теми политическими режимами, которые были присущи странам на определенных этапах их исторического развития. Так, в Средние века термин «полиция» обозначал не только строй государства, но и управление государственными делами и хорошие нравы. В дальнейшем, в XVIII веке, под термином понималось управление внутренними делами государства, предполагающего «репрессию в области безопасности и регламентацию в области благосостояния»³.

В отечественной истории полиция возникает как особая отрасль государственного управления в связи с предпринятыми в начале XVIII века преобразованиями государственных органов Петром I. С этой поры и в последующем на всем протяжении истории развития российской полиции главная роль в организации деятельности и определении ее миссии в обществе принадлежит государству. Переименование полиции в милицию в результате политического противостояния и вооруженной борьбы противоборствующих классов за власть в октябре 1917 года объясняется исключительно идеологической подоплекой: ведь термин «полиция» от греч. «*politeia*» – управление государством, администрация, а термин «милиция» – от лат. «*militia*» (войско, вооруженный отряд)⁴.

¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Избранные произведения: в 3-х т. Т. 3. М.: Политиздат, 1979. С. 314–315.

² Большая советская энциклопедия. Т. 20. М.: Советская энциклопедия, 1975. С. 673.

³ Беляева Л. И. Развитие науки о полиции // Труды Академии Управления МВД России. 2006. №0. С. 15.

⁴ Большая советская энциклопедия. Т. 20. М.: Советская энциклопедия, 1975. С. 673.

На переломе XX–XXI века в связи с общественно-политическими и экономическими преобразованиями в России в 90-е годы и провозглашением курса государства на построение демократического общества последовали первоначальные шаги по приведению деятельности органов внутренних дел их социальному назначению. В числе первых предпринятых государством в области российского законодательства мер стало исключение из названия Закона РСФСР «О милиции» слова «советский». Законодательно было определено, что «милиция в Российской Федерации – это система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных настоящим Законом и другими федеральными законами»¹.

Следующим этапом обновления российского законодательства стало учреждение «криминальной милиции» и «милиции общественной безопасности» на пути муниципализации милиции, основными задачами которых стали защита прав и свобод личности, противодействие преступности и охрана общественного порядка. К слову, согласно исторической справке, подобное организационное построение системы милиции (полиции) отчасти уже встречалось в отечественном опыте создания и функционирования органов государственного принуждения. Так, учрежденная еще Петром I в 1718 году полиция подразделялась на общую, наблюдавшую за порядком (расследования по уголовным делам вели сыскные подразделения), и политическую (службы информации и охранные отделения). Наряду с этим функционировали и специальные службы полиции: дворцовая, портовая, ярмарочная. Общее руководство полицией осуществлялось Министерством внутренних дел Российского государства с помощью специального департамента полиции, систему которой представляли: городские полицейские управления во главе с полицмейстером; полицейские части и участки – частные и участковые приставы (надзиратели); околотки и низшее звено – посты городских. В уездных городах, уездах органы полиции входили в полицейские управления во главе с исправником, подчинявшиеся губернатору².

На пути эволюционного развития полиции в истории государств и политических режимов обращает на себя внимание и опыт функционирования современных национальных систем зарубежной полиции. Сегодня мировая практика представляет широкую «палитру» построения организационных форм зарубежной полиции: централизованную (Австрия, Дания, Испания, КНР, Финляндия, Франция, Швеция), полуцентрализованную (Великобрита-

¹ Закон Российской Федерации «О милиции» (по состоянию на 15 марта 2008 года). Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2008. С. 5.

² Большая советская энциклопедия. Т. 20. М.: Советская энциклопедия. 1975. С. 673.

ния, Италия, Нидерланды, ФРГ, Япония), децентрализованную, или смешанную (США)¹.

Различия в построении современных национальных систем зарубежной полиции определяют их специфические особенности. Так, в практике централизованной национальной системы полиции государственная полиция выступает как единое целое. При этом во Франции полицейские учреждения подчиняются Генеральной дирекции национальной полиции, входящей в состав Министерства внутренних дел (на особом положении находится префектура полиции Парижа)².

В полуцентрализованной национальной системе полиции, как, например, в Великобритании, полиция входит в систему Министерства внутренних дел, а Лондонское управление уголовного расследования (Скотленд Ярд) представляет ее оперативный штаб. Наряду с этим в городах и графствах Великобритании функционирует местная полиция. Формально автономные полицейские системы представлены в Шотландии и Северной Ирландии.

При децентрализованной системе полиции (США) полиция включает в себя ФБР (Федеральное бюро расследования), другие полицейские ведомства, входящие в состав различных министерств, полицию штатов, полицию графств (сельскую полицию), военную полицию, частную полицию. Полиция штата, как правило, подчиняется непосредственно губернатору штата. А местная полиция, как наиболее многочисленная, состоит из полицейских служб графств и городских муниципалитетов, подчиняющихся шерифу³. При каждом полицейском ведомстве имеются собственные элитные подразделения под общим названием SWAT (аналог российского СОБРа).

Учитывая историю развития зарубежной полиции и взятый страной курс на демократические преобразования государственных органов власти, включая ОВД, в перспективе полиция представляется незаменимым органом исполнительной власти, выполняющим важные правоохранные и социальные функции, отвечающие требованиям времени.

Еще одной общей институциональной чертой, присущей полиции, является легитимность. Легитимность как институциональная черта полиции проявляется в том, что в современных развитых странах демократической ориентации полиция получает свои полномочия от народа с целью защиты прав и интересов населения посредством принятия нормативно-правовых актов. А значит, полиция осуществляет свою деятельность в соответствии с потребностями общества, обеспечивая безопасность личности и населения, охраняя общественный порядок и поддерживая правопорядок.

¹ Князев В.В., Сазонова Н.И., Жмыхов А.А., Заморина Т.Ю. Полицейские системы зарубежных государств. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 4–5.

² Оганян Р.Э., Кисилев А.К. Подготовка полицейских в странах Евросоюза. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 27.

³ Кисилев А.К. Трансформироваться, а не реформироваться (чему российскую милицию может научить зарубежный опыт) // Полицейское право. 2006. № 3. С. 25.

Обращаясь к опыту строительства полиции зарубежных стран, заметим, что в соответствии с Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятым Генеральной Ассамблеей ООН от 17 декабря 1979 года, функции полиции в развитых демократических странах заключаются в поддержании правопорядка и выполнении возложенных на нее законом обязанностей; служа обществу и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой профессией¹. Осмысливая проблемы организации работы и функционирования полиции на сегодняшний день, зарубежные ученые и практики высказывают общую позицию, согласно которой полиция призвана работать в интересах общества, конкретной общины, защищать права и интересы населения, обеспечивать их безопасность, поддерживать правопорядок².

В Российской Федерации органы внутренних дел (полиция) предстают в механизме осуществления государственной власти и реализации функций российского демократического правового государства согласно Федеральному закону «О полиции» как система государственных органов, учреждений, организаций, подразделений, выполняющих специфические и профессиональные задачи в сфере правоохранительной деятельности. Это определяет особенности построения, развития и функционирования органов внутренних дел в целом и полиции, в частности, как государственного учреждения и социального института. В соответствии с действующим законодательством, полиция в Российской Федерации освобождается от не свойственных ей функций и призвана решать задачи по следующим основным направлениям деятельности: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений и административных правонарушений; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения и др.

Согласно задачам, закрепленным за правоохранительным ведомством Законом «О полиции», на полицию возложены определенные обязанности, в частности: незамедлительно прибывать на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия; пресекать противоправные деяния; устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности; документировать обстоятельства совершения преступления и административного правонарушения; обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия; обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок

¹ Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, 17 декабря 1979 г.

² Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, издательство «Алетейя», 2000. С. 79.

на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах; осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом)¹.

Федеральный закон «О полиции» конкретно предусматривает, что полиция в Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан².

Таким образом, по закону полиция наделяется полномочиями по защите прав и интересов населения, включая меры государственного принуждения, а реализация задач, возлагаемых на полицию на современном этапе общественного развития, предполагает правовое закрепление круга специфических должностных обязанностей, которыми наделяются сотрудники полиции.

Кроме общих институциональных черт, для полиции характерны специфические институциональные черты, свойственные сфере деятельности силовых ведомств: наличие устойчивой организационной структуры системы управления; наличие иерархических отношений, формальных и неформальных норм; доминирование отношений субординации; соблюдение конфиденциальности; следование Присяге, профессиональным принципам, традициям.

Правовую основу деятельности МВД Российской Федерации в настоящее время составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³, Федеральный закон от 5 июля 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»⁴, акты Государственной Думы и Совета Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, общепризнанные нормы международного права, международные договоры РФ, а также приказы, положения и инструкции МВД России.

Выступая субъектом управления органов внутренних дел, полиции, МВД руководствуется принципами управления, ориентирующимися на особенности организации и условия функционирования органа правопорядка, стратегию выстраивания взаимоотношений с общественностью. Согласно ФЗ «О полиции» к ним относятся: соблюдение и уважение прав и свобод

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Там же.

³ Ведомости РФ. 1991. № 16. Ст. 503; Ведомости РФ. 1993. № 10. Ст. 360; № 32. Ст. 1231; СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2964; СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1666. № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3502; СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3613. 1999. № 2. Ст. 233; 2000. № 1 (ч. 1). Ст. 8.

человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем¹.

Бесспорно, что реализация обозначенных принципов деятельности полиции в значительной степени зависит от процесса институционализации полиции, качества деятельности коллектива сотрудников, уровня их профессионализма и культуры, содержания служебных отношений между сотрудниками по вертикали и по горизонтали, характера взаимодействия правоохранительного ведомства с общественными объединениями и организациями, широкими слоями населения.

Наряду с принципами, провозглашенными Федеральным законом «О полиции», могут использоваться организационно-технологические принципы управления, включающие принципы построения систем управления и принципы осуществления процесса управления. К принципам построения систем управления относятся: принцип иерархичности систем управления, принцип сочетания отраслевых и территориальных начал, принцип дифференциации и нормативного закрепления функций управления, принцип централизации основных и децентрализации оперативных функций управления. К принципам осуществления процесса управления относятся принципы, основывающиеся на закономерностях функционирования органов управления – целеполагание, ответственность органов и должностных лиц, сочетание единоначалия и коллегиальности, рациональное соотношение целей, способов их достижения и ресурсного обеспечения².

Правда, по некоторым литературным источникам иерархичность, рациональное соотношение целей и ресурсов отражают не закономерности, а лишь свойства процесса управления³, совокупность которых отражает специфику организационной структуры управления в органах внутренних дел, выступающей частью организационной структуры ОВД.

Обращаясь к организационной структуре органов внутренних дел, заметим, что вид, конфигурация, тип, специфика организационной структуры органов внутренних дел во многом определяются внешними и внутренними факторами, факторами прямого и косвенного воздействия. Внешние факторы – это воздействие окружающей среды, внутренние – оперативная обстановка в служебных подразделениях и отделениях. Факторы прямого воздействия – условия функционирования систем управления, их цели, задачи, функции, принципы и методы управления; факторы косвенного воздействия – технология управления, организация труда персонала, профессиональная подготовка кадров. Сама организационная структура органов внутренних дел представляет

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Плюсин А.М., Яськов Е.Ф. Теория социального управления. Киров: филиал НОУ ВПО «СПбИВЭСЭП» в г. Кирове, 2007. С. 96–98.

³ Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 48.

собой совокупность взаимодействующих компонентов и элементов системы, строение и внутреннюю форму организации, являющихся функциональным началом осуществления целей и задач деятельности и основывающихся на правовом регулировании процессов создания и функционирования отдельных звеньев структуры¹.

Элементами организационной структуры органов внутренних дел являются система должностных прав и обязанностей; совокупность требований к знаниям и квалификации работников; организационные связи, существующие между уровнями управления и их структурными компонентами, руководящими звеньями и отдельными сотрудниками. Выступая совокупностью взаимосвязанных элементов, составляющих между собой устойчивые отношения, организационная структура за счет объединения имеющихся подсистем в единое целое обеспечивает их надежное развитие. Компонентами организационной структуры органов внутренних дел выступают подсистемы различных уровней управления и входящие в их состав подразделения, службы, звенья аппарата управления. При этом административно-правовой аспект организационного построения определяет формальную организационную структуру органов внутренних дел, а социально-психологический аспект – неформальную.

Являясь основой функционирования организации, формальная организация определяет социальные позиции и взаимосвязи между ними независимо от личностных характеристик членов организации, занимающих эти позиции². В социальной организации формальная организационная структура закрепляется нормативно с помощью штатного расписания и представляется в виде системы норм и правил поведения в организации. Учитывая сложность построения и масштабы структуры управления органов внутренних дел, выступающего объектом управления МВД России, необходимо понимать, что формальную организационную структуру органов внутренних отличают отраслевые особенности.

В организационной структуре органов внутренних дел формальная организационная структура представлена специфической, иерархической системой норм и связей, выражающейся в зафиксированной структуре целей, задач, должностей, статусов, прав и обязанностей, соподчинения, зарплаты и прочее. Данная специфика строения органов внутренних дел определяется установленной законодательством компетенцией, характеризующей совокупностью возложенных на них задач и функций управления, а также объемом конкретных обязанностей и прав того или иного ОВД.

Еще одно важное замечание в отношении организационной структуры органов внутренних дел связано с необходимостью понимания объективности социальных изменений в мире и обществе, процессов

¹ Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 84.

² Егорышев С.В., Толкачев К.Б. Указ. соч. С. 58.

усложнения правоохранительных функций, расширения специализации и дифференциации труда; требующих инновационных решений, высокого профессионализма и глубокого детального структурирования ОВД.

Компетенция органов внутренних дел отражается в компетенции его структурных подразделений, в частности полиции, частью которой является и компетенция (должностные обязанности) рядовых сотрудников органов внутренних дел (полиции). В соответствии с тремя должностными категориями сотрудников (старший начальствующий состав, средний начальствующий состав, младший начальствующий состав) детализируются и должностные обязанности по каждой из должностных категорий конкретного структурного подразделения.

Обязанности и права сотрудников полиции, их статус, перечень ограничений и запретов, связанных со службой в полиции, сформулированы в Федеральном законе «О полиции». Там же прописаны и требования, предъявляемые к служебному поведению сотрудников полиции.

Специфической особенностью административно-правового аспекта организационного построения ОВД выступают организационные связи, выступающие объединяющим и координирующим звеном организационно-правового построения органов внутренних дел. В частности, организационно-административные связи, необходимые для надлежащего исполнения сотрудниками (руководителями и подчиненными) должностных обязанностей и поддержания субординации служебных отношений на разных уровнях управления. Поясним, что понятие «уровень управления» употребляется в правоохранительном ведомстве в связи с закреплением в нем иерархической формы отношений, в которой иерархия означает централизацию.

Учитывая наличие иерархических форм отношений в системе органов внутренних дел, организационно-административные связи (управленческие отношения), по сути, являются отношениями «власть–подчинение», образующими жесткие отношения субординации и координации. Утверждение подобной формы отношений имеет объективное оправдание в связи с невозможностью создания отлаженной организационной деятельности при наличии и взаимодействии большого количества людей одновременно. Это обстоятельство приводит к естественной необходимости выделения посредника, благодаря которому процесс координации и интеграции индивидуальных действий сотрудников в целом становится более результативным. Здесь иерархия проявляет себя как решение и исполнение, как односторонняя личная зависимость одного индивида от другого, закрепляемая в иерархических отношениях в статусах и выступающая формой организации труда, предполагающей разделение по горизонтали и вертикали, на общие и частные функции. В связи с тем, что иерархия выражается как власть через подчинение сотрудников указаниям и правилам, характерной особенностью данной стороны иерархических отношений является наличие контроля и безличных требований организации к работнику, сведение его

индивидуальности к организационным функциям за счет ограничения свободы поведения индивида в организации и предписания выполнения им необходимых правил. Во всех этих случаях иерархия рассматривается в качестве инструмента воздействия одних людей на других или одного отдельного индивида на многих.

В итоге, организационно-административные связи в системе органов внутренних обеспечивают иерархию системы управленческих отношений, начиная с нижестоящего уровня, например, в отделении полиции (начальник полиции – начальники служб и подразделений, начальники дежурных смен, командиры патрульных групп), и образуют вертикаль управления, связанную с отношениями субординации и обеспечивающую организационные формы управления и полномочия власти. Отношения субординации в структуре управления органов внутренних дел обуславливают рациональность и четкость процесса управления. Эта иерархическая, обезличенная система норм и связей, необходимая для оперативного выполнения коллективом сотрудников служебных обязанностей и обуславливаемая сложностью оперативно-служебных задач, нормативно закрепляется в структурно-организационном блоке правовым статусом и в основном нейтральна к персональному составу работников. В процессе управленческого воздействия на объект управления руководитель действует в рамках нормативно-правовой системы, исходя из множества сформировавшихся ранее норм, связей и целей, сложившихся стихийным путем, вследствие длительного межличностного (или группового, массового) взаимодействия людей и благодаря профессиональному нормотворчеству, полученному в процессе предшествующей управленческой деятельности.

Система нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел, находясь в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, являющегося специализированным органом управления в сфере противодействия преступности и охраны общественного порядка, подразумевает общее и ведомственное правовое регулирование. При этом основополагающие отношения служебной деятельности органов внутренних дел урегулированы нормами права и полностью находятся в сфере действия механизмов правового регулирования государства, где нормативное регулирование упорядочивает компетенции, обеспечивает надлежащие отношения между службами, подразделениями, отдельными сотрудниками и др. и выступает в качестве одного из объективных условий (или ограничений) деятельности субъектов управления. В первую очередь это касается отношений, складывающихся между сотрудниками органов внутренних дел и гражданским населением, и отношений, установившихся между государством и его гражданами.

Система отношений, регулируемая актами ведомственного правового характера, отражается в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и в других подзаконных правовых актах. Нормативные

правовые акты, регламентирующие внутри служебные и внесистемные отношения в органах внутренних дел, и акты, носящие индивидуальный, разовый характер, утверждаются Министром внутренних дел, тогда как непосредственное управленческое воздействие в системе органов внутренних дел осуществляется МВД России на основании директив, положений, инструкций, наставлений, приказов, прочих служебных предписаний. В суммарном итоге складывается ведомственная нормотворческая деятельность, представляющая собой специфическую разновидность применения права в виде нормативного регулирования организации работы различных служб и подразделений правоохранительного ведомства.

Таким образом, главным инструментом управленческого воздействия на организацию оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел является отраслевое нормативное регулирование, осуществляемое посредством издания ведомством нормативно-правовых актов. Утвержденные ведомством правовые нормы, регламентирующие многосторонние служебные отношения в органах внутренних дел, служат источником для разработок и принятия конкретных детализированных решений в каждом отдельном случае, позволяя единым образом решать основополагающие вопросы, связанные с достижением общих для ОВД целей. Воспроизводя и поддерживая систему служебных управленческих отношений с помощью подзаконных правовых актов, субъект управления, в частности, нормирует поведение объектов с целью как можно более эффективного достижения поставленных задач, целей. В то же время он может воздействовать на управляемые объекты и не «нормативными способами» – личным авторитетом, волевой дачей команд и прочее.

Другая отраслевая особенность органов внутренних дел, связанная с административно-правовым аспектом организационного построения органов внутренних дел, – обезличенность процесса управленческого воздействия. Выступая в роли субъекта управления, руководитель действует в пределах нормативной системы, которая, являясь результатом объективации предыдущего управленческого труда, не рассчитана на индивидуума, личность. Как пишет А.Т. Пригожин: «формальная структура включает в себя человека не полностью, а частично: в тех пределах, какие нужны для выполнения предписанной роли»¹. При такой форме управленческого воздействия индивидуальные особенности и свойства сотрудников остаются невостребованными.

Проблемы и противоречия, существующие в рамках формальной организационной структуры, отчасти нивелируются в пределах неформальной структуры, основу которой составляют доверительные межличностные отношения и взаимный интерес сотрудников организации друг к другу. Как отмечают С.В. Егорышев, К.Б. Толкачев, неформальная

¹ Пригожин А.И. Современная социология организаций. М., 1995. С. 73.

структура представлена совокупностью позиций, взаимосвязей, отношений, формируемых на основе личностных характеристик членов организации¹.

Характерными чертами неформальной организационной структуры являются эмоциональная составляющая, стремление к лидерству, престиж. Обусловленная культурными и личностными аспектами неформальная организационная структура позволяет в наиболее полной степени раскрыть профессиональный и индивидуальный потенциал человека.

Наконец, что касается таких специфических институциональных черт, как собственные традиции, ценности, идеалы, то следует указать на их важную «конституирующую» роль в формировании, функционировании и развитии российской полиции. Ввиду невозможности подробного разбора этих институциональных черт в данной работе из-за их большого объема, отметим, что ценности, идеалы, другие аспекты служебной деятельности представлены в идеале должны быть представлены в Кодексе профессиональной этики сотрудника ОВД России. В этой связи Кодекс профессиональной этики сотрудника ОВД России призван регулировать поведение сотрудников, позволяя не только давать представления о принципах морали и нравственности, но и уметь распознавать зло, стремиться быть добродетельными, следовать профессионально-этическим стандартам в их поведении.

Касаясь конфиденциальности полиции, заметим, что она обусловлена характером решаемых задач и специфическим секретным способом деятельности (проведение оперативно-розыскной деятельности; участие в служебно-боевой деятельности в мирное и военное время; обеспечение режима военного и чрезвычайного положения в случае их введения на территории РФ; осуществление мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; профилактика, выявление и пресечение экстремистской деятельности; защита объектов от террористических посягательств, мест массовых посещений граждан; организация контроля в области оборота оружия; работа с секретной документацией)².

Как видим, институциональные черты полиции обусловлены особым социальным статусом данного правоохранительного органа и его ролью в обществе, особенностями микро- и макросреды функционирования, спецификой решаемых социально-правовых задач, реализацией функций, связанных с правоохранительной (полицейской) деятельностью и использованием мер государственного принуждения.

Исходя из рассмотрения вышеназванных институциональных черт, полиция предстает как сложная и крупная социальная единица, имеющая свое эволюционное развитие, социальное и правоохранительное назначение, обладающая легитимностью и правом применения мер государственного принуждения, конфиденциальностью, системой управления, организационной структурой, иерархией, субординацией; охватывающая формальные и неформальные связи и

¹ Егорышев С.В., Толкачев К.Б. Указ. соч. С. 60.

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

отношения, совокупность явлений, выраженных с помощью статусов и ролей, общих и ведомственных законов, правил, норм, ценностей, материальных органов, учреждений, подразделений и т. п.

Привлекая комплексный подход к рассмотрению полиции как социального института и представляя полицию в качестве специфического интегрированного комплекса образов, ценностей, норм, ролей и статусов, и одновременно как пространства рационального поведения, деятельности и социокультурного взаимодействия индивидов мы даем следующее определение полиции как социальному институту. Полиция – это специфический интегрированный комплекс образов, ценностей, норм, ролей и статусов, который управляет общественными отношениями в правоохранительной сфере. В тоже время полиция предстает и как пространство социокультурного взаимодействия индивидов, осуществляющих рациональное поведение, деятельность, взаимоотношения в границах правоохранительного института и стремящихся к реализации своих целей, интересов, ценностей, потребностей. Следуя данной доктринальной основе к решению проблемы повышения эффективности деятельности полиции, основывающейся на данном представлении социального института, мы представляем полицию не просто в качестве механизма организации общественных отношений, направленного на обеспечение охраны общественного порядка и противодействия преступности; но и как отвечающий социальному назначению институт, призванный для решения социально значимых задач в правоохранительной сфере, связанных с правоохранительной деятельностью полицейских подразделений и усилением социальной направленности их функционирования, эффективная реализация которых требует учета социокультурного взаимодействия индивидов, культурных ценностей, традиций, исторического опыта населения.

Наряду с другими институтами правоохранительной системы полиция призвана защищать права и интересы личности и населения, обеспечивать их безопасность, охранять общественный порядок и поддерживать правопорядок, выполняя важную роль в правоохранительной сфере, являющейся одной из подсистем охранительной сферы жизнедеятельности общества.

В правоохранительной сфере посредством специфических правовых институтов, форм и методов обеспечивается функционирование государства и его институтов, регулирование и защита общественных отношений и социального качества – физического и духовного – личности, социальных групп и общества в целом от воздействия на них нежелательных с точки зрения общества явлений и процессов¹.

Полиция как один из субъектов правоохранительной системы и реализации правоохранительной деятельности применяет комплекс юридических и организационных средств, то есть осуществляет полицейскую деятельность, включая меры государственного принуждения.

¹ Аврутин А.Ю. Указ. соч. С. 79–80.

Определяя полицейскую деятельность как особый вид государственно-управленческой деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и связанной с применением мер государственного принуждения, И.В. Гончаров обращает внимание на выделение классических полицейских функций борьбы с преступностью и охраны общественного порядка как основных форм деятельности современной российской полиции. При этом он выделяет такие специфические признаки полицейской деятельности, как: 1) деятельность по руководству специальными структурами исполнительной власти по организации их деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной, государственной, экономической и любой другой безопасности; 2) охрана общественного порядка; 3) профессионализм¹.

Между тем при обращении к основным формам и признакам полицейской деятельности требуется уточнить их смысловое содержание в соответствии с социальной природой института полиции и социальным характером полицейской деятельности. В первую очередь, речь идет о защите прав и интересов личности и населения, обеспечении их безопасности как неотъемлемого элемента качества жизни. В условиях поступательного развития российского общества и построения правового демократического государства институт полиции должен, прежде всего, удовлетворять социально значимые потребности личности и населения, связанные с защитой жизни и здоровья, прав и свобод, законных интересов, обеспечением безопасности жизнедеятельности. В этом случае полиция обеспечивает защиту и безопасность общественных отношений, их воспроизводство и развитие.

Следующими приоритетными формами деятельности полиции, провозглашенными ФЗ «О полиции» выступают охрана общественного порядка и противодействие преступности. Ведя речь об общественном порядке, необходимо учитывать, что в целом под ним «понимается система общественных отношений, основанных на соблюдении действующих в обществе социальных норм»².

Что касается содержания понятия «общественный порядок», то, как отмечают исследователи, в его содержании важное место занимают отношения, которые урегулированы не правом, а другими социальными нормами, влияющими на восприятие населением государства и его институтов³. Поэтому общественный порядок, включая в себя общественные отношения, не урегулированные правом, оказывается шире правопорядка.

В свою очередь, признавая, что общественный порядок, включающий в себя общественные отношения, не урегулированные правом, оказывается шире правопорядка, мы считаем необходимым, с одной стороны, признать роль государства в обеспечении общественного порядка, определяющего правомерное

¹ Гончаров И.В. Указ. соч. С. 61.

² Петров А.В., Девятков В.Ю. Общественный порядок в России и его охрана в начале XX века // История государства и права. 2010. № 7. С. 16.

³ Там же. С. 16.

поведение граждан и приоритеты в обеспечении их прав и свобод, и руководствующегося своими интересами, а с другой – признать роль населения в обеспечении общественного порядка (признание или отрицание, поддержание или игнорирование). Отметим, что устанавливая и обеспечивая защиту правопорядка посредством права, государство и его институты не могут не признавать роли иных социальных норм, влияющих на общественные отношения и определяющих поведение граждан. В этой связи, в целях охраны и развития общественных отношений государство должно создавать соответствующие условия и при этом исходить из общественных интересов. Свою роль в обеспечении общественного правопорядка должно сыграть и население, которое различным образом, в индивидуальной или коллективной форме может оказать поддержку, помощь и содействие институтам государства, включая полицию, в деле обеспечения общественного порядка и поддержания правопорядка, а также – обеспечения общественной безопасности.

Рассматривая следующую форму деятельности полиции – противодействие преступности, мы схожи во мнении со Р.Д. Своном¹, полагающим, что преступность – явление социальное. Из этого следует, что невозможно «преодолеть» преступность никакими полицейскими технологиями, в том числе и силовыми методами. Преступности можно противодействовать, сдерживать ее, контролировать. Выполняя задачу по противодействию преступности, «полиция уже решает социальную задачу, причем далеко не всегда, делая это в правовой форме, например, в форме профилактических бесед и т. п.»².

При реализации правоохранительной деятельности полиция решает социальные задачи в процессе охраны общественного порядка, противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности.

В целях более точного определения сущности, содержания деятельности и назначения полиции в обществе следует определить отличительные институциональные черты полиции. К ним мы относим следующие: 1) это орган исполнительной власти, предназначенный для защиты прав и интересов личности и населения, обеспечения их безопасности, охраны общественного порядка и противодействия преступности; 2) ориентацию деятельности на обеспечение безопасности личности и населения; 3) социальное обслуживание населения в правоохранительной сфере; 4) ориентацию на качественные показатели работы; 5) охрана общественного порядка и поддержание правопорядка посредством сотрудничества полиции с населением; 6) контроль деятельности полиции со стороны общественности. Разграничение институциональных и отличительных черт полиции подтверждает, что наряду с другими институтами правоохранительной системы полиция выполняет важную социальную роль в обществе.

Удовлетворяя социально значимые потребности личности и населения, связанные с защитой жизни и здоровья, прав и свобод, законных интересов,

¹ Свон Р.Д. Указ. соч. С. 78.

² Там же.

обеспечением безопасности, следуя институциональным образам, символам, традициям, ценностям, нормам, правилам, ролям и статусам, полиция обеспечивает защиту и безопасность общественных отношений, их развитие. В этой связи основными задачами органа правопорядка наряду с правоохранительным назначением полиции являются социальное обслуживание населения, активное выявление социально значимых интересов, потребностей личности и населения в правоохранительной сфере и их мобильное удовлетворение.

Завершая обсуждение вопроса о полиции, его задачах, целях, содержании деятельности делаем выводы, что:

- во-первых, трансформация милиции в полицию в России должна рассматриваться не только как выдвижение новых задач или принятие обновленных нормативно-правовых актов, определяющих функционирование правоохранительного ведомства в целом, но и как становление и развитие новой правоохранительной структуры в системе МВД России – полиции, предполагающей дальнейшее развитие ее законодательной базы, приобретающей социально-гуманистический характер;

- во-вторых, институционализация полиции протекает в условиях коренных изменений общественных отношений, требующих от полиции эффективного решения поставленных перед ней социально значимых правоохранительных задач, связанных с защитой прав и интересов личности и населения, обеспечением их безопасности;

- в-третьих, повышение эффективности полиции как новой правоохранительной структуры системы МВД России в значительной степени связано с совершенствованием действующего механизма государственного управления органами внутренних дел (полицией).

Признание социальной природы института полиции и социального характера ее функционирования в обществе позволяет выйти на ряд взаимообусловленных проблем, имеющих важное значение для исследования деятельности полиции. Во-первых, это проблема институционализации российской полиции. Во-вторых, проблема социально ориентированного управления полицией. В-третьих, проблема повышения эффективности деятельности полиции в современной России.

1.3. Проблемы институционализации российской полиции и пути их решения

Обусловленное ходом общественного развития и дисфункциональными проявлениями деятельности правоохранительного ведомства, реформирование органов внутренних дел в России и формирование российской полиции как государственного института, имело ряд социальных, правовых и управленческих предпосылок.

В связи с низложением государственных основ коммунистической партии, приведших к распаду Союза Советских Социалистических Республик и провозглашению нового Союзного договора, произошли

коренные изменения общественных отношений, форм организации и управления государственных институтов.

Инициировав необходимость построения новых органов государственной власти, исторические перемены подняли вопрос об обновлении и постановке актуальных задач перед органом правопорядка; включая решение вопросов защиты прав и свобод граждан, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.

В этой связи, в октябре 1989 года при существующем Министерстве внутренних дел СССР было образовано республиканское Министерство внутренних дел РСФСР, а в декабре утверждена его структура и штаты центрального аппарата. Вскоре, 22 июня 1990 года на I Съезде народных депутатов РСФСР принято постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)», означающее официальный вывод МВД РСФСР из подчинения союзного правительства и его последующее включение в состав Совета министров РСФСР.

Первоначальные шаги становления Министерства внутренних дел Российской Федерации потребовали значительного объема научной и организационной работы в части разработки вопросов дальнейшего функционирования и развития системы МВД РСФСР на постсоветском пространстве Российского государства, и прежде всего, касающихся организационно-структурного построения системы МВД в целом и ее центрального звена – милиции, в частности.

Следующим последовательным шагом преобразования системы органов внутренних дел стало принятие 18 апреля 1991 года Закона РСФСР «О милиции»¹, занявшего ключевое место в правовой базе функционирования системы МВД РСФСР. Отличаясь от прежнего Положения «О советской милиции» содержательными нововведениями, данный закон ориентируется на совершенствование правового регулирования деятельности органов внутренних дел (милиции) в условиях изменяющихся общественных отношений и приведение нового органа правопорядка в состояние, позволяющее обеспечить охрану общественного порядка, защиту личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

В целях реализации обозначенных в Законе «О милиции» концептуальных положений стратегии развития системы МВД РСФСР было проведено организационно-правовое построение МВД России, направленное на организационные изменения в структуре МВД и принятие соответствующих нормативных актов. В частности, в феврале 1991 года в системе МВД РСФСР образованы Главное управление по экономическим преступлениям и Главное управление по организованной преступности. Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации утверждено

¹ О милиции: Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изм. 1993, 1999, 2000 гг.) // Собрание законодательства РФ. 201. № 1. Ст. 15.

Положение о Штабе МВД России, а Правительством РФ – Положение о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации. Кроме того, Верховным Советом Российской Федерации принят Закон «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации». Все эти принятые в девяностые годы двадцатого столетия основополагающие нормативно-правовые акты, приказы МВД Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации исходили из необходимости целенаправленного проведения работ в плане организационного построения органов внутренних дел и совершенствования деятельности его органов, учреждений, организаций, подразделений, обеспечивающих правопорядок, противодействие преступности, укрепление связей с общественностью.

В итоге впервые в истории развития отечественных ОВД были сформулированы положения для демократических преобразований органа правопорядка, а в основу организации и деятельности милиции были положены принципы уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, заявлен принцип федерализма; провозглашены идеи деполитизации и деидеологизации правоохранительного органа.

Принципиальное значение для совершенствования деятельности органов внутренних дел в этом направлении имела принятая на референдуме 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации, провозгласившая курс на построение России по пути правового и демократического государства, что означало ориентацию на развитие и воплощение фундаментальных демократических ценностей в социальной жизни российского общества. Решение этой и других фундаментальных социально значимых для российского общества задач требовало радикальных изменений деятельности органов внутренних дел в организационно-правовом, управленческом, кадровом, социальном, материально-техническом, финансовом аспектах.

В целях решения этих задач 20 марта 1996 г. № 145 была утверждена Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России¹, определившая дальнейшее реформирование органа правопорядка (цели, задачи, основные направления и принципы преобразования органов внутренних дел, сроки исполнения и др.) в условиях построения правового и демократического государства. Законодательной и исполнительной властью были приняты нормативные акты, соответствующие положениям Концепции в части совершенствования управления и развития организационной структуры системы МВД России, развития криминальной милиции и милиции общественной безопасности, укрепления международных связей, в частности, это Указ Президента Российской Федерации «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» от 3 июня 1996 года,

¹ Приказ МВД России от 20 марта 1996 г. № 145 «Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России».

Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» от 5 июля 1996 года и др.

Следующая объективная предпосылка реформы органов внутренних дел связана с политикой укрепления вертикали власти государством. Укрепление вертикали исполнительной власти находит отражение в одном из решений коллегии МВД России от 28 января 2000 года, направленном на осуществление комплекса мер по федерализации подразделений по борьбе с организованной преступностью, что, по мнению Л.Ф. Кваши, указывало «на начало процесса укрепления властной вертикали внутри ведомства»¹.

Заметим, что конец двадцатого столетия отличает политика преобразований не только органов внутренних дел (милиции), но и федеральных правоохранительных организаций, что, в частности, привело к упразднению федеральной налоговой полиции в 2003 году и передаче ее функций подразделениям по борьбе с экономическими преступлениями системы МВД России. Наряду с этим, после образования ФСКМ РФ в составе оперативной службы по борьбе с организованной преступностью создаются ОРБ по противодействию незаконному обороту наркотических средств.

Начиная с 2003 года, административная реформа коснулась и системы МВД России, итогом которой стало создание новой трехуровневой структуры центрального аппарата Министерства внутренних дел, включающего: департамент, управление и отделы. Так, в центральном аппарате МВД было образовано 15 самостоятельных департаментов, центры и управления, определены их компетенции и задачи. Значительно расширились полномочия министра². В соответствии с преобразованием МВД России в организационно-правовом и управленческом плане, укреплением вертикали в системе МВД России были выделены федеральная криминальная милиция, милиция общественной безопасности. В итоге организационные звенья у этих подразделений милиции стали более централизованы.

Несмотря на укрепление вертикали власти и следование курсу Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России от 20 марта 1996 года, начатые преобразования по изменению организационно-правовой структуры ведомства, предпринятые в рамках административной реформы МВД России, не привели к существенному повышению эффективности деятельности системы органов внутренних дел. По-прежнему открытыми оставались вопросы, касающиеся управленческих, социальных, кадровых аспектов деятельности органов внутренних дел. Особую остроту эти проблемы приобрели в связи с нарастанием нарушений законности и служебной дисциплины личным составом, проявлениями коррупционных явлений среди сотрудников, повышением требований общественности к каче-

¹ Кваша Л.Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права. 2006. № 3. С. 28.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927 (с изм. и доп. от 5 ноября 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

ству работы милицеских подразделений. Наметилась тенденция нарастания проблем, касающихся социальной и правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел, а также финансового и материально-технического обеспечения органов правопорядка.

Все это потребовало принятия неотложных мер по реализации задач организационно-управленческого, кадрового, социального характера. В частности, в направлении взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в ноябре 2008 года создается Координационный центр МВД России по вопросам деятельности общественных советов, а вскоре издается приказ МВД России от 1 января 2009 г. № 1 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009–2014 годы», ориентированный на расширение сотрудничества МВД России с гражданским обществом, выработку новых, более эффективных форм, методов и механизмов их совместной деятельности.

В целях решения проблемы с кадрами и совершенствования кадровой политики были приняты: приказ МВД Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 120 «О комплексном реформировании системы воспитательной работы в ОВД»¹; приказ МВД Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»², являющего собой углубленное, содержательное дополнение к специальному Обращению МВД РФ к сотрудникам органов внутренних дел, принятому в октябре 2005 года и посвященному профессионально-этическим аспектам деятельности личного состава МВД России, согласно которому сотрудники призываются к добросовестному выполнению профессиональных обязанностей, соблюдению законности, достойному исполнению долга, тактичному, уважительному отношению к гражданам. Оба документа исходят из необходимости целенаправленного проведения в органах правопорядка системной воспитательной работы, ориентированной на формирование и развитие духовно развитой личности сотрудника органов внутренних дел, воспитание у сотрудников правопорядка высокого уровня сознания и высоконравственных качеств.

Говоря о новом этапе реформирования деятельности органов внутренних дел, необходимо отметить, что согласно Плану Министерства внутренних дел Российской Федерации по реализации Стратегии развития России до 2020 года, основными направлениями совершенствования и развития системы МВД России определены: совершенствование управления и развитие организационных структур; совершенствование управленческой деятельности в системе МВД России; предупреждение, пресечение, раскрытие и рас-

¹ Приказ МВД России от 1 февраля 2007 г. № 120 «О комплексном реформировании системы воспитательной работы в ОВД».

² Приказ МВД России № 1138 от 24 декабря 2008 г. «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

следование преступлений; укрепление экономической безопасности государства; охрана общественного порядка, обеспечение личной безопасности и государственной защиты; профилактика преступлений и правонарушений; обеспечение безопасности дорожного движения; укрепление кадрового состава, модернизация профессионального образования; совершенствование финансового и материально-технического обеспечения; строительство и развитие внутренних войск МВД России.¹

В целях совершенствования деятельности системы МВД России и приведения структуры ведомства, организации деятельности в соответствие с современными требованиями, включая вопросы кадрового, финансового, материально-технического обеспечения системы, был издан Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»², определивший стратегической целью – модернизацию системы МВД России в плане решения кадровых, финансовых, организационно-правовых, образовательных, управленческих, коррупционных задач. Реализация обозначенных в Указе задач потребовала соответствующих организационных мероприятий. Так, в 2010 году произошло очередное изменение в организационной структуре системы МВД России, связанное с выведением из подчинения МВД Следственного комитета и придания ему самостоятельности в качестве федерального государственного органа. Также перед Министерством была поставлена задача по сокращению штата сотрудников ведомства на 20 %. Таким образом, государство придало новый импульс реформированию системы МВД России в лице высшего руководства страны.

Вместе с тем, несмотря на серьезность заявленных мер и предпринимаемые Правительством и МВД Российской Федерации действий в целях эффективного преобразования организации и деятельности ведомства (увеличение социальной ориентированности бюджета, сокращение штатов, создание общественных советов, формирование институтов наставничества и резерва), с 2005 по 2010 годы в системе МВД России регистрируется неуклонный рост нарушений дисциплины и законности личным составом, сохраняются проблемы социальной защиты сотрудников и членов их семей, касающиеся размеров денежного содержания, затянувшегося решения жилищных вопросов. Остались нерешенными проблемы повышения доверия и авторитета сотрудников органов внутренних дел среди населения.

Невысокая эффективность функционирования органа правопорядка и существующие проблемы с качеством кадров все в большей степени становятся объектом усиливающейся критики с позиции массового сознания. Доказательством тому являются многолетние исследования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел, проведенные нами на территории республики Башкортостан и охватывающие близлежащие регионы (Оренбург-

¹ Распоряжение МВД России от 7 октября 2010 г. № 1/8471.

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536.

ская, Пермская, Челябинская области), включая мнение самих сотрудников органов внутренних дел. Согласно результатам опроса о состоянии правопорядка и эффективности деятельности органов внутренних дел, отслеживаемых нами с 2000 по 2011 годы, становится очевидным, что процесс реформирования органов внутренних дел, призванный к приведению в соответствие назначения и функционирования деятельности правоохранительного ведомства общественно значимым потребностям, определяет решение комплекса проблем, связанных с функционированием органа правопорядка.

Одна из главных проблем – это качество обслуживания населения в сфере правоохранительной деятельности и снижение авторитета правоохранительного ведомства как следствие этой проблемы. Отслеживаемое в динамике мнение респондентов о том, какие факторы, по их мнению, в наибольшей степени способствуют снижению авторитета органов внутренних дел, опрашиваемые неизменно указывают, прежде всего, на уровень квалификации сотрудников и качество исполнения ими профессиональных обязанностей – от 30,5 % до 41 % в различные годы. Стабильно высокий процент в числе указанных факторов также составляют бюрократизм, формализм, волокита (почти 30 %, в среднем), поборы, взяточничество, коррупция (около 25 %, в среднем). При этом актуальными в эти годы остаются вопросы, связанные с низким профессионализмом и компетенцией сотрудников (30,5 % , по данным 2008 года, и 38,7 %, по данным 2011 года), равнодушием и низкой культурой общения с гражданами (15,0 %, по данным 2008 года, и 19,3 %, по данным 2011 года).

Выявленные проблемы и тенденции подтверждается и результатами социологического опроса, проведенного по заказу МВД России в 2009–2010 гг. Фондом «Общественное мнение». Согласно данным Фонда, среди причин неудовлетворенности работой ОВД отмечается низкое качество отбора сотрудников на службу в органы внутренних дел (17 %); коррупция и взяточничество (17 %); недостаточный уровень профессионализма, навыков, компетентности (13 %); неуважение к гражданам со стороны сотрудников ОВД (12 %)¹. При этом, при сопоставлении данных, полученных в результате мега-опросов за 2009–2010 гг., исследователи отмечают, что респонденты, оказавшиеся в течение последних 12 месяцев жертвами тех или иных преступлений, оценивают деятельность ОВД более критично, нежели граждане, избежавшие виктимного опыта².

Также специалисты отмечают, что среди причин неудовлетворительной оценки работы органов внутренних дел респондентами редко назывались факторы внешнего плана – социальные, политические, правовые, материально-технические, социокультурные, тогда как упор в основном делался на «человеческий фактор»³.

¹ Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Проффессионал. 2010. № 1. С. 11.

² Там же. С. 10.

³ Там же. С. 11.

Таким образом, основные претензии, предъявляемые общественным мнением к сотрудникам ОВД и снижающие их авторитет в глазах общественности, это профессиональные и морально-этические качества сотрудника правопорядка, нарушения дисциплины и законности личным составом, проявления со стороны сотрудников коррупционных действий.

Результаты социологических опросов подкрепляют выдвинутое нами предположение, что реформа органов внутренних дел, обусловившая институацию полиции, имела объективные социальные, правовые и управленческие предпосылки, а недостаточная эффективность деятельности органов внутренних дел (полиции) в большей степени определяется недостаточным привлечением современных форм и методов социального управления, отвечающих потребностям поступательного развития общества.

Также реформирование органов внутренних дел было продиктовано не только необходимостью решения проблем эффективного противодействия преступности, улучшения качества кадров, устранения коррупционных действий среди сотрудников ведомства, но и необходимостью обновления законодательной базы правоохранительного органа, не претерпевшей существенных изменений за последние два десятилетия. Стало очевидным, что ввиду объективных исторических перемен требуется по-новому определить место и роль органов внутренних дел в изменившейся общественно-политической системе государства. Многочисленные поправки в действующий Закон «О милиции» не смогли существенно изменить содержания этого основополагающего документа, призванного к действенной регуляции отношений в правоохранительной сфере. Отсюда, все очевидней потребность в разработке и принятии новой нормативно-правовой базы ОВД, отвечающей современным социально-политическим реалиям российского общества, социальным запросам и ожиданиям населения.

В итоге, для приведения функционирования органов внутренних дел в соответствие современным запросам общественности МВД ускорило работу по доработке первоначального законопроекта «О милиции», в подготовке которого приняли участие не только специалисты из практических органов, но и ВНИИ МВД России, учебные заведения системы МВД России¹.

В процессе доработки законопроекта «О милиции», в итоге перешедшего в проект Федерального закона «О полиции», разработчики руководствовались основными концептуальными идеями: закрепление правоохранительного предназначения полиции в обществе; продолжение процесса деуниверсализации полицейской структуры; наделение полиции комплексом достаточности полномочий; гуманизация форм и методов работы полиции; упреждение возможности совершения преступления и профилактика уголовной активности; закрепление новой модели взаимоотношений полиции и общества; повышение требований к сотрудникам полиции, к культуре их пове-

¹ Кудин В. А. Шаги реформы: от милиции – к полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 3. С. 4.

дения; проектирование модели контактов сотрудника полиции и гражданина¹. В августе 2010 года впервые в истории развития отечественных органов внутренних дел законопроект Федерального закона «О полиции» выносится на обсуждение общественности².

С вступлением в силу от 7 февраля 2011 г. № 3 Федерального закона «О полиции»³ в качестве основополагающего нормативно-правового документа в сфере деятельности ОВД (полиции) наступает новый этап реформирования системы органов МВД России, знаменующий собой начало процесса построения новой правоохранительной структуры.

Отражая идеи реформирования первого десятилетия XXI столетия, ФЗ «О полиции» определяет защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан главной целью полицейского органа, проводит идеи централизации системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, утверждает принципы, учитывающие основные специфические задачи органа правопорядка, особенности их организации, условия функционирования, стратегию взаимоотношений с общественностью. Кроме того, в данном нормативно-правовом документе прописаны и другие актуальные для российского общества идеи: отчет должностных лиц перед представительными органами государственной власти субъектов РФ и представительными органами муниципальных образований, гражданами; позиционирование общественного мнения как одного из основных критериев «официальной» оценки деятельности полиции; осуществление общественного контроля за деятельностью полиции.

Одновременно с вступлением в силу ФЗ «О полиции» Президентом РФ изданы указы, определяющие структуру системы МВД России, ее штатную численность, вопросы организации полиции, порядок внеочередной аттестации сотрудников и др.⁴

Вместе с тем, следует отметить, что несмотря на принятие принципиально важных законодательных мер (Федеральный закон «О полиции», указы Президента РФ, определяющие структуру системы МВД России, ее штатную численность, порядок внеочередной аттестации сотрудников, включая высший начальствующий состав), в органах внутренних дел остались проблемы, влияющие на эффективность деятельности полиции как новой правоохранительной структуры и качество ее кадров.

Завершая краткий анализ социальных, правовых и управленческих предпосылок формирования полиции, этапов реформы органов внутренних дел, идей, положений, принципов Федерального закона «О полиции», мы можем сформулировать положение, что институционализация полиции в государственно-политическом механизме России сводится к вопросу возникновения и становления нового органа правопорядка как социального института, или инте-

¹ Черников В. Закон о полиции: новая эпоха перемен // Профессионал. 2010. № 6. С.3–6.

² Проект Федерального закона «О полиции» // Российская газета. 2010. С. 3.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ Российская газета. 2011. № 43. С. 18.

грации нового вида социальной деятельности в существующую структуру общественных отношений, при наличии ряда специфических проблем и противоречий, особенностей. Первоочередные проблемы и противоречия институционализации российской полиции в значительной степени связаны:

- во-первых, с масштабностью системы МВД России, потребностью в осуществлении контроля за подчиненными органами, организациями, их инспектировании и др.;

- во-вторых, со сложностью построения структуры управления, наличием большого числа ветвей и уровней управления, необходимостью их координации;

- в-третьих, с уровнем развития личности сотрудника полиции, уровнем его профессионализма, общей культуры;

- в-четвертых, с сохранением критического отношения к деятельности правоохранительного органа со стороны населения и недостаточной их активностью в оказании помощи, содействия сотрудникам полиции в части профилактики правонарушений, раскрытия преступлений, охраны общественного порядка;

- в-пятых, с отсутствием эффективного механизма общественного контроля.

Таким образом, анализ предпосылок формирования полиции, определение проблем и противоречий институционализации полиции позволяют нам сделать выводы: 1) дисфункциональные проявления деятельности ОВД связаны с существующей на сегодняшний день моделью управления в ОВД; 2) при сохранении действующего подхода и механизма осуществления государственного управления ОВД (полиции) объективно сохраняются проблемы и противоречия, характерные для института милиции, что негативным образом скажется на институционализации полиции, в значительной степени определяя эффективность ее работы; 3) отсутствие современного, отвечающего требованиям поступательного развития общества, ожиданиям и интересам населения, социально-ориентированного управленческого механизма осложняет более глубокую интеграцию полиции в структуру общественных отношений и выполнение задачи повышения эффективности деятельности полиции.

Привлечение идей структурно-функционального, неинституционального и социокультурного подходов к рассмотрению проблемы управления полицией с целью реализации личностного и социального потенциала сотрудников правоохранительного органа и широких слоев населения позволяет решить задачи повышения эффективности деятельности полиции и качественного удовлетворения потребностей личности и населения в защите и безопасности, охране общественного порядка и противодействия преступности.

ГЛАВА 2. ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО РАССМОТРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1. Теоретические основы социального регулирования в обществознании

В условиях изменения экономических и политических режимов, международной и социальной дестабилизации, угроз глобализации и десоверенизации одним из социально востребованных направлений управления, призванного для организации, координации и поддержания социального порядка, а также целенаправленного формирования условий для поступательного развития общества, является социальное регулирование отношениями, взаимодействиями, поведением субъектов посредством разработки и реализации соответствующих социальных технологий.

Особую актуальность приобретают исследования и разработка технологии данного социально значимого направления при регулировании социальными процессами в обществах, следующих курсом коренных перемен и преобразований, требующих долгосрочных и кардинальных реструктуризаций, обуславливающих рост социальной напряженности и затрагивающих интересы множества социальных групп и общностей.

Обращение к научно-исследовательской литературе с целью ознакомления с разработками по проблематике социального регулирования, обнаруживает немногие работы, посвященные тематике регулирования в широком смысле с привлечением терминов регуляция, регулирование, регуляторы. При этом анализ теоретических исследований, практических материалов свидетельствует о наличии проблем теоретического и методологического характера не только в части определения понятий «регулирование» или «регуляция», но и в отсутствии четких подходов к их дефиниции в целом. Что касается проблематики социального регулирования, то здесь практически нет специальных серьезных работ, посвященных исследованиям этой проблемы.

Интерес к социальному регулированию в некоторой степени обнаруживает себя в области юридического, социологического, экономических, управленческого знаний без разработки концептуальных подходов к рассмотрению проблемы как научной теории и определению дефиниции самого термина.

Так в юридической сфере социальное регулирование толкуется преимущественно с позиции правового и иного нормативного регулирования общественными отношениями, необходимости привнесения в жизнь общества социальных регуляторов, социальных норм, упорядочения взаимоотношений различных групп, слоев, объединений людей с помощью регулятивных и управленческих средств¹. При этом, исследователи преимущественно опери-

¹ Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник для бакалавров / В.Д. Перевалов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 34–41; Теория государства и права: учебник для вузов / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. О.В. Мартышина. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 179–191; Лапицкий Ю.А. Правовое и иное социальное регулирование дружбы в системе частной жизни // «Черные дыры» в российском Законодательстве. 2015. № 1. С. 181–188.

руют понятиями «социальные установления (регуляторы)» средств¹, социальные нормы средств², общесоциальные регуляторы средств³, среди которых ведущим социальным регулятором рассматривается право.

В трудах социологической и управленческой направленности исследователи используют понятия «регулирование», рассматривая его в качестве функции социального управления (Ю.П. Аверин, И.М. Слепенков и др.)⁴ или – одной из общих функций управления⁵, в контексте функций и механизмов социального управления (В.С. Кирпичев, Г.Е. Зборовский, Н.Б. Костина)⁶; «правовое регулирование» в связи с рассмотрением государственного регулирования (Г.В. Атаманчук)⁷; «градорегулирование» или «регулирование в градостроительной деятельности» (Э.К. Трутнев)⁸. Вопросу регуляции и в частности управленческой регуляции большое внимание уделяет А.В. Тихонов⁹.

Одной из проблем большей части исследований является не столько в четком определении и разграничении понятий «регуляция» и «регулирование», сколько в отсутствии ясного подхода к их определению. Решение данной задачи поднимает вопрос о необходимости привлечения теории социального управления и анализа теоретических основ социального регулирования. Обращение к теоретико-методологическим основам социального управления открывают пути для определения четкого и ясного концептуального подхода к рассмотрению социального регулирования как научной концепции и определению дефиниции самого термина.

Ставя задачу рассмотрения социального управления как социологической категории необходимо определить и разграничить понятия «управление» и «социальное управление».

С позиции управленческого знания управление как деятельность – это «выполнение функций планирования, организации, координации, мотивации и контроля; процесс разработки, принятия и реализации управленческих решений»¹⁰. Соответственно данному пониманию управление предстает как «разнообразная, сложная умственная и практическая деятельность, вклю-

¹ Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник для бакалавров / В.Д. Перевалов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 38–39.

² Лапицкий Ю.А. Правовое и иное социальное регулирование дружбы в системе частной жизни // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2015. № 1. С. 188.

³ Там же.

⁴ Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления: Учеб.пособие для вузов. М.: Высш.шк., 1990. С. 48.

⁵ Кноринг В.И. Теория, практика и искусство управления: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. И доп. М.: Норма, 207. С. 524.

⁶ Кирпичев В.С. Социальное управление как наука и учебная дисциплина // Социальное управление: курс лекций. М., 2000. С. 6–17; Г.Е. Зборовский, Костина Н.Б. Социология управления: учебное пособие / Г.Е. Зборовский, Н.Б. Костина. М.: Гардарики, 2007. С. 99.

⁷ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. 4-ое изд., сием. М.: Омега-Л, 2006. С. 283.

⁸ Социология управления: фундаментальное и прикладное знание / отв. ред. А.В. Тихонов. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. С. 64.

⁹ Тихонов А. В. Социология управления. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2007. С. 472.

¹⁰ Управление организацией: энциклопедический словарь. М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 2001. С. 2097.

чающая аналитическую, информационную, организационную работу и работу с людьми в процессе постановки и реализации целей»¹.

В классическом понимании менеджмента управление есть «процесс планирования организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы формулировать и достигать цели организации через других людей»². В этом случае управление также выступает в качестве средства воздействия на сознание и поведение людей, их объединения и координации усилий по достижению стоящих перед ними целей; а также средства повышения и использования человеческого потенциала в целях решения разнообразных задач организации.

С социологической точки зрения управление есть «процесс систематического, сознательного, целенаправленного воздействия людей на общественную систему в целом или ее отдельные звенья (производство, социальную и духовную жизнь, отрасли экономики и др.) на основе познания и использования, присущих обществу объективных закономерностей и прогрессивных тенденций в интересах обеспечения его эффективного функционирования и развития»³.

Проблема объединения управленческих и социальных аспектов управления решается в рамках понятия «социальное управление». В самом широком смысле оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей, соединяющих воедино людей, вещи и символические объекты. В этом случае задачей социального управления является не только установление, но и оптимизация, регулирование связей, основанных на контроле человеческого поведения, необходимом при управлении процессами социального характера. Механизмом такого контроля, создающим систему вертикальных отношений «руководство – подчинение», выступает система власти, позволяющая субъекту управления принуждать объект управления к исполнению своих управленческих решений теми или иными средствами.

Высшей формой социального управления является политическая деятельность, направленная на функционирование всего общества. Политическая сфера общественной жизнедеятельности включает в себя как активность негосударственных структур, так и деятельность государства.

В специальном смысле слова социальное управление обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличающий ее от иных проявлений (законодательная, судебная, прокурорская деятельность и др.), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т. п.). В узком смысле слова под социальным управлением принято понимать: 1) управление процессами и явлениями социальной сферы общественной жизни, средство реализации социальной политики; 2) управление предприятием, фирмой.

¹ Управление организацией: энциклопедический словарь. М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 2001. С. 2097.

² Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. М.: Дело, 1992. С. 58.

³ Социология: энциклопедия / сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. Мн.: Книжный Дом, 2003. С. 1144.

Первые представления о социальном управлении, как особом виде деятельности, связанном с управлением обществом и государством, возникают в XIX веке в связи с зарождением кибернетики. Приводя короткую историческую справку, Б.И. Франчук указывает, что в 1834 году в работе «Опыт философии наук...» Андре Мари Ампер выделяет в современной ему классификации наук «кибернетику» (от греч. *kybernētikē* – искусство управления, от *kybernáo* – правлю рулем, управляю), отталкиваясь от греческого слова «кибернет», означающего кормчего, губернатора, правителя, управляющего коллективом людей. Спустя десять лет, профессор философии В. Трентовский публикует работу «Отношение философии к кибернетике как искусству управления обществом»; где пишет: «Кибернет (управляющий) должен уметь примерять различные взгляды и стремления, использовать их на общее благо, создавать и направлять деятельность различных институтов таким образом, чтобы из противоречивых стремлений рождалось единое поступательное движение¹. То есть, здесь, речь, по сути, идет, полагает В.И. Франчук, о социальном управлении на уровне всего общества².

В дальнейшем проблематика социального управления обозначается в трудах зарубежных исследователей, выбравших сферой своих интересов обеспечение эффективности деятельности организаций, организацию взаимодействия и отношения людей в коллективах, мотивацию, контроль, лидерство (К. Арджорис, Р. Лайкерт, Д. Макгрегор, А. Маслоу, М.П. Фоллетт, Ф. Херцберг, А. В. Этциони)³.

При этом эволюция управленческого мышления в понимании принципов и подходов эффективного управления связана с уходом от классической, или административной формы управления, к школам человеческих отношений и поведенческих наук, ориентирующихся на утверждение демократического стиля руководства, изменение содержания работы, качество трудовой жизни и др., как единственного наилучшего пути решения управленческих проблем⁴.

В отечественной социологии социальному управлению усиленное внимание стали уделять в 20–30-е годы XX столетия в связи с выдвижением общетеоретических и практических вопросов, посвященных научной организации труда и управления, активным проведением исследований в данном направлении⁵. Позднее вопросы социального управления рассматриваются отечественными учеными в соответствии с марксистской методологией на уровне всего общества, социальных организаций, предприятий, трудовых коллективов. При этом первоначально внимание исследователей сосредотачивается

¹ Франчук В.И. Может ли менеджмент заменить социальное управление // Социологические исследования. 1999. № 4. С. 128.

² Там же.

³ Elton Mayo, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (New York: Macmillan, 1933; F.J. Roethlisberger and W. J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939. Henri Fayol, *General and Industrial Management* (London: Pitman, 1949).

⁴ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. М.: «Дело», 1992. С. 66–69.

⁵ Витке Н.А. Организация управления и индустриальное развитие. М., 1924; Гастев А.К. Трудовые установ- ки. М., 1973; Стрельбицкий С.Д. Администратор. Харьков, 1923.

на вопросах теории социального управления в сфере «заводской социологии» и совершенствования социального управления в рамках организации, путях и способах совершенствования социальной структуры производственного коллектива, стимулирования социальной активности его членов; рассматриваются алгоритмы эффективного управления¹.

Последующая тематика научных исследований свидетельствует о постепенном смещении интересов отечественных ученых в направлении исследований управления социальными организациями и обществом в целом. Так, рассматривая социальное управление как целенаправленное управление общественными процессами, протекающими в социалистическом обществе, В.Г. Афанасьев пишет: «сознательный механизм социального управления, присущий социалистическому обществу, делает возможным упорядочивающее, управляющее воздействие на общество»².

Серьезное внимание к концу двадцатого столетия в исследовании вопросов социального управления было уделено теории социального планирования, прогнозирования, развития и проектирования³. Вызывают интерес работы ученых и практиков, в которых социальное управление рассматривается на уровне государственного управления; междисциплинарный подход в теории и методологии социального управления⁴.

Оценивая вклад отечественных и зарубежных ученых в развитие теории социального управления, уяснения сущности социального управления и др., заметим, что здесь по-прежнему открыты концептуальные вопросы современного понимания социального управления и определения существа проблем социального управления. Особенно актуально обращение к этой про-

¹ Аверин Ю.П. Люди управляют людьми: модель социологического анализа. М., 1996; Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание, управление. М., 1981; Бокарев Н.Н. Расширение участия трудящихся в управлении производством. М., 1979; Веселова Н.Г. Социальное управление и элементы его культуры / под ред. И.В. Трайнева. М.: ИНФРА-М, 2002; Волков Ю.Е. Производственный коллектив и управление его социальным развитием. М., 1972; Гвишиани Д.М. Организация и управление. М., 1972; Л. Зворыкин А.А., Гурьянов С.Т. Прикладные аспекты социального управления. М., 1983; Иванов В.Н. Трудовой коллектив – первичная ячейка самоуправления. М., 1987; Основы современного социального управления: теория и методология / под ред. В.Н. Иванова. М., 2000; Кравченко А.И. Трудовые организации: структура, функции, поведение. М.: Наука, 1991; Лебедев П.Н. Социальное управление. Л., 1980; Омаров А.М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М., 1980; Осадчая Г.И. Социальная политика, социальное управление и управление социальной сферой. М., 1999; Подмарков В.Г. Введение в промышленную социологию. М., 1973; Суворов Л.Н., Аверин Ю.П. Социальное управление. Опыт философского анализа. М., 1984.

² Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание, управление. М., 1981. С. 189.

³ Бестужев-Лада И.В. Нормативное и социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. М., 1987; Маслов Е.В. Управление персоналом предприятия. Новосибирск, 2000; Тощенко Ж.Т. Прогнозирование, проектирование и планирование в социальном управлении // Социология власти. 2005. № 5. С. 37.

⁴ Атаманчук Г.В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. М., 2000; Марков М. Технология и эффективность социального управления: пер. с болг. М., 1982; Основы современного социального управления: теория и методология / под ред. В.Н. Иванова. М., 2000; Патрушев В.И. Системный кризис социального управления в России // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 209–211; Скидмор М. Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления: пер. с англ. М., 1993; Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегия для меняющегося мира: пер. с англ. М., 2003.

блематике в последние годы. В поисках решения поставленных перед современным пониманием социального управления вопросов А.В. Тихонов касается четырех дихотомий проблем-подходов к управлению как социальному феномену. В одной из них социология управления противопоставляется социальному управлению. «Последнее рассматривается и в узком, и в широком смысле слова и выступает, соответственно, то, как менеджмент социальной сферы, то, как управление обществом и его подсистемами. К социальному управлению относят социальное планирование, прогнозирование, проектирование, диагностику, разработку и осуществление социальных программ и технологий. Другое направление научной мысли выделяет специфические свойства и закономерности социального управления с позиции предметов отдельных научных дисциплин и, в частности, с позиции такой науки, как социология»¹.

Согласно другому пониманию современного социального управления для социального управления характерно представление в виде целесообразного воздействия государства на общественные процессы, направленного в отличие от советской традиции не на «управление народными массами», а на «менеджмент социальных проблем, что указывает на наличие целей у субъекта, а не у объекта социального управления»². В этом случае, по мнению исследователя, социальное управление может осуществляться в двух режимах: управленческом (преобразовательном) и регулятивном (стабилизационном). Управленческий режим социального управления понимается как социальное администрирование, а регулятивный режим – как социальное регулирование.

По сути, представлена попытка решения проблемы социального управления, рассматриваемого на уровне государственного управления, через определение режимов реализации и соотношений в них целеполагания и целедостижения. Между тем, с точки зрения Н.Б. Костиной, социальное управление «не локализовано на каком-либо уровне управления, а выступает, как аспект всех уровней управления»³. Это означает, что социальное управление различным образом преломляется в каждом из видов управления обществом: в государственном управлении, муниципальном управлении, управлении организацией, предприятием, фирмой. Все это доказывает актуальность проблемы современного прочтения социального управления и необходимости обращения к теоретико-методологическим вопросам.

Различным образом подходя к пониманию социального управления, разные исследователи исходят из содержания понятий или «социальная система», или «социальная организация», или «социальный институт», «социальная общность», «взаимодействие управляющих и управляемых субъектов». Также от-

¹ Тихонов А.В. Социология управления в системе общественных наук // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 164.

² Варданыц Г.К. Социальное управление и общественный прогресс // Общество. Государство. Политика. 2011. № 1. С. 63.

³ Костина Н.Б. Социальное управление и социальная политика // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 3. С. 230.

личаются взгляды ученых на самих участников управленческих отношений, рассматриваемых преимущественно исходя из содержания понятий «субъект деятельности», «доминирующий субъект», «деятельность субъектов управления», «управляющий субъект», «управляемый субъект», «взаимодействие управляющих и управляемых субъектов».

Со своей стороны, полагаем, что здесь важно руководствоваться понятием «личность», отличая его от термина «субъект деятельности», и не представлять личность только как субъект деятельности, поскольку содержание всех компонентов деятельности, начиная от действующего субъекта и его целей до конкретных условий непосредственно осуществляющегося процесса, определяют все же общественные отношения. Решение данной проблемы становится возможной при обращении к философии, в которой понятие «субъект» служит для рассмотрения человеческой единичности в функциональном конкретно-деятельностном аспекте, а понятие личность – в сущностном аспекте. Признание в диалектическом единстве функциональных (деятельность личности) и духовно-нравственных сторон индивидуума (ценностные ориентации, социальные установки, потребности и интересы) соответствует атрибутивно-субстанциональному пониманию личности, что, на наш взгляд, больше отвечает содержанию социального управления.

В научной литературе одно из рассмотрений социального управления как личностной проблемы принадлежит Е.А. Ануфриеву. Представляя значения термина «социальное» как общественное, как совокупность процессов в социальной сфере, как социальная политика, как субъектно-личностный фактор, он предлагает различать четыре значения социального управления: первое – это методология и теория управления обществом как целостной социальной системой; второе – это общая теория управления социальными процессами (человеком, социальными группами, обществом); третье – управление социальной сферой, а также научная основа социальной политики; четвертое – система социальных методов управления, опирающаяся на социально-психологическую теорию личности, менталитет и ментальность»¹.

Особое внимание исследователь уделяет последнему значению социального управления. Предлагая решение задачи в определении социального управления сквозь призму рассмотрения социального управления как личностной проблемы, Е. А. Ануфриев считает что «отечественная социология управления должна повернуться лицом к человеку и к особенностям российского менталитета». По его мнению «основным предметом социального управления должен быть человек. А для этого социальное управление должно опираться на теорию личности, на социальную и политическую антропологию и другие связанные с личностью науки»².

¹ Актуальные проблемы социологии управления (Материалы «круглого стола») // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 105.

² Актуальные проблемы социологии управления (Материалы «круглого стола») // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 105.

Следует отметить, что проблема рассмотрения социального управления, раскрытия ее сущности, предмета и структуры науки или общей теории социального управления предполагают не только знание общих закономерностей управления, но и обращение к вопросу, связанному с уровнем понимания управления. Вынесенные на обсуждение научной общественности уровни понимания управления: прагматический, специально научный, общенаучный, социально-философский¹, – определяют свое видение социального управления.

В свете постановки научной проблемы нам представляется особенно важным четвертый, социально-философский уровень понимания управления, поскольку на современном этапе исследования проблем социального управления управление рассматривается с позиции специального научного знания и потому анализ преимущественно обращен к технической стороне управления, к решению вопроса о том, как эффективно управлять. В этой связи научно обоснованное решение проблем социального управления, рассматриваемого с позиции разных наук, концепций, подходов требует рассмотрения социально-философских и мировоззренческих основ управления.

Поднимая вопрос о необходимости социально-философского осмысления социального управления, мы выражаем согласие с тем, что социальное управление можно рассматривать в качестве особой формы человеческой деятельности. В этом случае рассмотрение философской категории «управление» выходит из основополагающей категории деятельности, определяемой как «специфически человеческая форма активного отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование в интересах людей»².

Всякая деятельность включает в себя цель, средства, результат и сам процесс деятельности, и, следовательно, неотъемлемой характеристикой деятельности является ее осознанность. Если основанием деятельности является сознательно формулируемая цель, то основание самой цели лежит вне деятельности, а в сфере человеческих мотивов, идеалов, ценностей³.

Также при осмыслении проблемы социального управления в соответствии с социально-философским уровнем понимания управления считаем целесообразным рассмотрение категорий «личность» и «культура».

С позиции философского знания личность определяется «как тождество субъекта и объекта»⁴. В социологическом знании личность рассматривается более конкретно «как объект и субъект общественных отношений»⁵, «как целостность социальных свойств человека, как продукт

¹ Кикоть В.Я. Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности: науч. издание / В.Я. Кикоть, С.С. Маилян, Д.И. Грядовой. М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2010. С. 18.

² Философский энциклопедический словарь. М.: Издательство «Советская энциклопедия», 1989. С. 160.

³ Там же. С. 160.

⁴ Лосев А.Ф. Дерзание духа. М.: Политиздат, 1988. С. 74.

⁵ Кон И.С. Социология личности. М., 1967. С. 317.

общественного развития и включение индивида в систему социальных отношений посредством активной предметной деятельности и общения»¹.

Что касается категории «культура», то здесь мы отдаем предпочтение мнению П.А. Сорокина, определяющего данный термин как «совокупность значений, ценностей и норм, которыми владеют взаимодействующие лица, и совокупность носителей, которые объективируют, социализируют и раскрывают эти значения»².

Рассматривая сущность и содержание социального управления, его роль и значение в обществе, важно заметить, что социальное управление, представляя собой объективное общественное явление, обусловленное закономерностями и взаимосвязями функционирования и развития общества, является необходимой характеристикой социальной системы. В этой связи, раскрывая понятие «социальное управление», необходимо учитывать его тесную связь с понятием «система».

С позиции философского знания «система (от греч. σύστημα – целое, составленное из частей; соединение), совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство»³. При этом понятие «система» неразрывно связано с понятиями целостности, структуры, связи, элемента, отношения, подсистемы. Являясь одним из ключевых философско-методологических и специально-научных понятий, термин «система» имеет широкую область применения: биологическая система, техническая система, социальная система и др. Каждая из которых имеет свое методологическое осмысление.

В философии социальная система, рассматриваемая как класс материальных живых систем, – это «сложноорганизованное, упорядоченное целое, включающее отдельных индивидов и социальные общности, объединенные разнообразными связями и взаимоотношениями, специфически социальными по своей природе»⁴.

В социологии понятие «социальная система» определяется как «структурный элемент социальной реальности, определенное целостное образование, основными элементами которого являются люди, их связи и взаимодействия»⁵. Как пишет Т. Парсонс: «Социальная система – это способ организации элементов действия, с точки зрения, устойчивости упорядоченного изменения моделей взаимодействия множества индивидуальных акторов»⁶. Наряду с основными элементами социальной системы в нее могут входить различные идеальные

¹ Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. академика РАН Г.В. Осипова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М, 1998. С. 250.

² Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Самогонов; пер с англ. М.: Политиздат, 1992. С. 218.

³ Философский энциклопедический словарь. М.: Издательство «Советская энциклопедия», 1989. С. 584.

⁴ Там же. С. 586.

⁵ Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. академика РАН Г.В. Осипова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М, 1998. С. 467.

⁶ Парсонс Т. О социальных системах / под ред. В.Ф.Чесноковой и С.А. Белановского. М.: Академический Проект, 2002. С. 96.

(верования, представления и др.) и случайные элементы. При этом специфика социальной системы заключается в том, что сама социальная система образуется на базе социальной общности (социальная группа, социальная организация и др.), а ее элементами являются люди, чье поведение обуславливается теми социальными позициями (статусами) и конкретными социальными функциями (ролями), которые они соответственно занимают и выполняют. Кроме того, поведение людей детерминируется социальными нормами и ценностями, присущими данной социальной системе, и в значительной степени зависит от их природных, индивидуальных, социально-культурных качеств (социальные качества личности, мотивы, ценностные ориентации, потребности и др.).

Благодаря определенной упорядоченности составляющих ее элементов, отношений, связей, социальная система, как целостное образование, обладающее структурой и организацией, демонстрирует в своем взаимодействии со средой то, или иное поведение, которое может быть реактивным (определяться воздействием среды) или же активным (определяться собственными целями, устремленными на преобразование среды и подчинение ее своим потребностям). Подобная автономность и целенаправленность социальных систем становится возможной благодаря управлению. А наличие специфических черт управления позволяет говорить о существовании различного рода классов систем: многоуровневых, многоцелевых, самоорганизующихся и других.

Как было отмечено выше, неотъемлемой характеристикой сложно организованных социальных систем является социальное управление, важнейшими функциями которого выступают: обеспечение единства и согласованности в деятельности людей, разработка и осуществление социальной политики, обеспечение целостности и поступательного развития общества. В то же время, являясь неперенным атрибутом любой коллективной деятельности и предполагая совместную деятельность людей, их сознание, поведение, связи, отношения, а также непосредственное взаимодействие управляющих и управляемых субъектов, социальное управление направлено на их координацию, выявление и разрешение имеющихся проблем жизнедеятельности, удовлетворение интересов различных социальных групп и слоев населения. В этом смысле реализация функций социального управления согласовывается с функциями управления, представленными в исследовании Г.В. Афанасьева: выработка и принятие управленческих решений; организация и регулирование; учет и контроль; руководство, планирование, прогнозирование, моделирование; подбор, расстановка и воспитание кадров; сбор, обработка, хранение и анализ информации¹. Заметим, что перечень управленческих функций, представленный Г.В. Афанасьевым, заметно расширен по сравнению с классическими функциями управления по А. Файолу (предсказывание, планирование, организация, распоряжение, координация и контроль)².

¹ Афанасьев Г.В. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 12.

² Henri Fayol, General and Industrial Management (London: Pitman, 1949). P. 5–6.

Отмечая тенденцию расширения перечня управленческих функций как объективный процесс, связанный с развитием научных изысканий в области управления и в целом с развитием общества, следует ожидать их постоянного обновления и их учета. Так, если к функциям управления классики управленческого знания относят – планирование, организацию, распоряительство (командование), мотивацию, руководство, координацию, контроль, коммуникацию, исследование, оценку, принятие решений, подбор персонала, представительство и ведение переговоров, заключение сделок¹, то сегодня перечень современных функций управления дополняют – управление социальной структурой, мобильностью, миграционными процессами, занятостью, доходами населения, получением образования, охрана здоровья, культурное развитие, стратегическое управление, управление ресурсами, финансами, инновациями².

Кроме того, следует учитывать, что функции социального управления следует рассматривать как ту многозначную роль, которую выполняет данный институт относительно потребностей общественной системы, различных социальных групп, индивидов. Из чего следует, что характер и содержание функций обуславливаются сущностными особенностями социального управления и его объекта. Выполняя двуединую задачу, с одной стороны, социальное управление обеспечивает целостность и поступательное развитие общества, с другой – служит целям развития личности, удовлетворения ее витальных, материальных, социальных и духовных потребностей.

Таким образом, социальное управление есть целостная система, которая определенным образом организована, функционирует и развивается по внутренне присущим социальной системе закономерностям. Как неотъемлемый атрибут социальной системы, социальное управление «составляет фундаментальный (не политический) механизм функционирования социальной системы, в свою очередь, подчиняясь тому, что можно было бы назвать законом функционирования социальной системы»³. При этом социальное управление зависит от сознания, организованности людей.

Итак, социальное управление представляет собой организационную деятельность людей, имеющую свои особенности, обусловленные отношениями, возникающими между субъектом и объектом управления; и тем самым проявляющиеся в каждом из видов управления обществом как целостной социальной системы (государственное, муниципальное, управление организацией, институтом и др.). В этой связи общим направлением научных исследований социального управления является изучение и теоретическое осмысление механизма, процессов, принципов, закономерностей его целевой, функциональной, структурной организации; а также используемых средств и методов. Основными со-

¹ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. М.: Дело, 1992. С. 71–72.

² Костина Н.Б. Социальное управление и социальная политика // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 3. С. 230–231; Виханский О.С. Стратегическое управление. М.: Гардарики, 2002.

³ Орланов Г.Б. Принцип детерминизма в социальном управлении // Социология власти. 2010. № 3. С. 154.

ставляющими социального управления являются деятельность, взаимодействие и отношения. Управленческие отношения определяются как вид общественных отношений, или отношения между людьми, по поводу организации их совместной жизнедеятельности. Они непосредственно возникают при взаимодействии людей, участвующих в социальном управлении, то есть в процессе выполнения функций по упорядочению и развитию жизнедеятельности общества и его подсистем. Также управленческие отношения можно рассматривать как отношения, возникающие на основе взаимодействия субъекта и объекта управления.

В широком смысле слова субъектами управленческих отношений являются все организационно оформленные социальные общности, социальные институты, наделенные властными полномочиями, а область существования этих отношений совпадает с масштабами осуществления социальных управленческих воздействий в обществе. В узком, собственном смысле слова, управленческие отношения складываются при непосредственном осуществлении управленческой деятельности, то есть при выполнении управленческих функций.

Различные общности, объединения людей, способные сами принимать необходимые с их точки зрения решения, а также виды и формы их деятельности по производству материальных, духовных продуктов, созданию социальных условий жизни, на которые воздействуют субъекты управления, являются объектами управления. Соответственно характеру управляемых объектов все существующее разнообразие объектов социального управления подвергается классификации по двум основаниям (критериям): по компонентно-структурному основанию и в зависимости от целей и направлений функционирования управляемых объектов.

По компонентно-структурному основанию выделяют три основных уровня объектов социального управления (управленческих отношений): человек, его сознание, поведение, деятельность; группы и объединения, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности людей; общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нём вследствие социальной активности людей и их объединений.

В зависимости от целей и направлений функционирования управляемых объектов, смысла их основной по характеру деятельности, материальных и духовных результатов управляемые объекты подразделяются на экономические, социальные, культурные и политические.

Субъекты управления одного или разных уровней управленческих отношений взаимодействуют в процессе управления перекрестно, т. е. не только с одним, но и одновременно с различными уровнями и видами управляемых объектов. В этих условиях складывается и действует довольно сложная система взаимосвязи вертикальных, горизонтальных и пересекающихся управленческих отношений. При этом если в одном из взаимодействий одна из сторон управленческих отношений выступает как субъект управления, то в другом она может выступить как объект, и наоборот, а потому необходимо учитывать, что понятия «объект» и «субъект» в управлении являются понятиями относительными.

Наряду с выделением субъекта и объекта социального управления следует уточнить и предмет социального управления, поскольку важно понимание того, что является предметом управления – человек, группы и объединения людей или отношения, связи и процессы. Решение данного вопроса касается понимания целей, смысла управления. Как отмечается в литературе, «предметом управления является именно воздействие тех правил, норм и требований которые мы создаем на сами отношения людей, то есть программирование этих отношений. Если же управление не в состоянии обеспечить усиление человеческого начала за счет таких правил, норм и требований, оно не обеспечивает прогресса ни в обществе в целом, ни в правоохранительной практике, в частности»¹.

Признавая данную точку зрения на предмет управления в целом, следует заметить, что рассмотрению управления в неоинституциональном и социокультурном контекстах отвечает понимание, что социальные процессы, явления, отношения, взаимодействия, происходящие в социальных образованиях, тесным образом связаны с социальными, культурными и личностными элементами. В процессе деятельности личности и ее взаимодействия с другими личностями в социокультурном пространствах происходит воспроизводство и образование социальных связей, отношений, реализация и воплощение норм, правил, ценностей, требующих учета, признания и уважения.

В этой связи мы разделяем позицию исследователей, придерживающихся теории социальных сетей, в соответствии с которой, к числу важнейших базовых отношений, формирующих связи в социальных сетях, следует отнести доверие и уважение как смыслы, обуславливающие особый характер самих участников взаимодействия и связей между ними. В этих и других подходах к исследованию социальных сетей преимущественное внимание уделяется характеру взаимодействия социальных акторов, их контекстам и смыслам. По этой причине принципиально важное значение в социальных сетях отводится производству дискурсов и производству смыслов, формирующихся в коммуникационном контексте и конструирующих акторов в конкретных связях².

Здесь же заметим, что наряду с культурой, дискурсом, производством смыслов, важное значение в формировании структур взаимодействия принадлежит также и самим социальным акторам, выступающими не только в качестве носителей смыслов и значений, но и продуцирующими новые ценности и идеалы. Поэтому ключевое значение в установлении стабильных связей и обеспечении устойчивости социальных институтов имеют не только культурные, социальные, но и личностные аспекты социального управления.

Таким образом, решая проблему эффективного управления важно понимание механизма взаимодействия социальных акторов, а также формиро-

¹ Яськов Е.Ф., Коробов В.Б. Становление и развитие теории управления органами внутренних дел: результаты, проблемы и перспективы // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 2 (10). С. 20.

² Зарубина Н.Н. Взаимное уважение в повседневной жизни россиян // Социологические исследования. 2014. № 3. С. 12.

вания устойчивых социальных связей и отношений, единой системы ценностей, норм, как необходимых базовых оснований, обеспечивающих стабильность функционирования социальных институтов.

Следуя неинституциональному и социокультурному подходам, мы также разделяем мнение ряда исследователей, что наряду с субъектом и объектом управления в качестве структурного элемента социального управления необходимо выделить и такого его неотъемлемого компонента как управляемый субъект. Это дает возможность акцентировать внимание на том обстоятельстве, что одним из главных направлений эффективной управленческой деятельности выступает выявление личностного потенциала участников управленческого взаимодействия и создание условий для его реализации. Выявление и максимальное приращение личностного потенциала участников управленческого взаимодействия к принятию управленческих решений – один из показателей культуры управления, обеспечивающей более высокий уровень мотивации людей на инициативность, ответственность, индивидуальный и коллективный профессионализм. Между тем в отличие от авторитарных российских компаний спрос на инициативность и привлечение работников к процессу подготовки управленческих решений все более активно и в больших масштабах является характерной чертой преимущественно иностранных компаний¹. Надо полагать, что стимулирование работников российских компаний к участию в процессе принятия управленческих решений сегодня – это актуальная проблема социокультурного аспекта социального управления в российском обществе, отвечающего более жесткому авторитарному типу социальной организации предприятия, фирмы и др.

С позиции общепринятого понимания управленческое решение является средством, актом осуществления управляющего воздействия, способом выражения управленческих отношений², принимается полномочным руководителем в результате анализа альтернатив, исходя из поставленных целей и с учетом ограниченности ресурсов в процессе осуществления функций управления и решения конкретных задач организации; что требует комплексного подхода и всестороннего учета в каждом конкретном случае всех условий и обстоятельств, характеризующих определенную обстановку (внешнюю среду), в которой решение вырабатывается. Таким образом, управленческое решение представляет собой осуществление сознательного целенаправленного воздействия на объект управления, а его главное назначение заключается в определении курса, программы достижения цели.

Завершая рассмотрение общетеоретических вопросов социального управления, и уточняя ряд главных понятий, раскрывающих терминологическое содержание социального управления, следуя идеям неинституционального и социокультурного подходов, нам представляется следующее определение социального управления.

¹ Эфендиев. Социологические исследования. 2012. № 12. С. 48.

² Управление организацией: энциклопедический словарь. М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 2001. С. 570.

Социальное управление – это управление социальными процессами на уровне общества, институтов, организаций, сфер общественной жизни в целях выстраивания духовно-нравственных общественных отношений и форм социального взаимодействия; обеспечения условий, способствующих эффективному достижению социально заданных обществом задач, целей. Также считаем целесообразным уточнить и более узкое определение социального управления. Социальное управление – гибкое, целенаправленное управление в социальных системах с целью утверждения системы социально-правовых, морально-нравственных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов; обеспечения условий, способствующих эффективному достижению социально заданных обществом задач, целей, включая выявление актуальных проблем для разработки социально ориентированных программ, проектов в интересах развития как отдельной личности, так и всего общества.

Таким образом, из осмысления общетеоретических вопросов социального управления, следует ряд важных выводов. Во-первых, в основе проблематики эффективного управления лежат теоретико-методологические основы социологического рассмотрения управления и управленческой деятельности, включающего в себя в качестве главных понятий: субъект и объект управления; управленческие отношения; управляемый субъект; управленческие знания и управленческая культура; цели и смысл управления; управленческие решения; управленческая деятельность; формы и технологии реализации модели управления.

Во-вторых, важной задачей управления является конструирование системы социально-правовых, морально-нравственных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов, позволяющих создать необходимые условия для реализации личностного потенциала участников управленческого взаимодействия, связанных, прежде всего, с интеллектуальными и нравственными потенциями, заинтересованностью управляемого субъекта, а также создание условий для его самореализации. Всесторонний учет социальных, культурных и личностных аспектов в процессе управления позволяет решить проблему улучшения качества исполнения управленческих решений и повышения эффективности управления на государственном, муниципальном, других уровнях.

И, в-третьих, эффективное управление с необходимостью требует обращения к социальной и культурной сторонам управления, учета интересов разнообразных групп и слоев населения, а также норм, правил, традиций и ценностей, господствующих в общественной жизни, что предполагает усиление роли социокультурного аспекта управленческой деятельности, обогащения управленческих действий все большим социокультурным содержанием.

Итак, основываясь на представлении социального управления в виде неотъемлемого атрибута социальной системы, в виде целостной системы, предполагающей непосредственное взаимодействие управляющих и управляемых субъектов, а также совместную деятельность людей, их сознание, поведение,

связи, отношения, направленной на их координацию, выявление и разрешение имеющихся проблем жизнедеятельности, удовлетворение интересов различных социальных групп и слоев населения, можно сделать вывод о том, что социальное регулирование тесным образом связано с социальным управлением и выступает в качестве одной из важных форм управления социальными процессами. Если социальное управление служит обеспечению целостности и поступательному развитию социальной системы, то приоритетами социального регулирования выступают проблемы выявления и нивелирования дисбаланса в управляемости социальными процессами, обусловленными с одной стороны необходимостью следовать устоявшимся социальным отношениям, ценностям или организационной атмосфере, а, с другой – потребностями вносить изменения, менять существующие социальные структуры, формы взаимодействия, организации людей, нередко используя методы «шоковой терапии». Допущения дисбаланса при решении возникающих противоречий порождает круг все более серьезных проблем в развитии общественных отношений, провоцирующих рост социального недовольства и развитие деструктивных процессов, ведущих к обострению конфликтов интересов.

При неблагоприятном, стагнирующем вариантах развития событий и отсутствии концептов социального регулирования не только возрастает процент недоверия или отрицательного отношения к политике управления со стороны населения, но доминирует позиция критического отношения к деятельности органов управления всех уровней общества, включая негативную оценку осуществления государственного регулирования в целом. В этой связи, учитывая роль и значение регуляции социальными процессами, взаимодействиями, общественными отношениями, видится перспективным безусловная интеграция данного направления управленческой деятельности в стратегию социально-экономического развития России с целью построения сильного экономически развитого государства, достижения национальной, экономической безопасности.

2.2. Социальное регулирование в структуре управленческой деятельности

Определяя место и роль социального регулирования в системе социального управления следует внимательным образом обратиться к анализу литературных источников, посвященных проблемам управления и управленческой деятельности. При тесной взаимосвязи обоих понятий «управление» и «управленческая деятельность» не являются тождественными понятиями, имея принципиально разные основания.

Призывая к четкости в интерпретации понятия «управление», Г.В. Атаманчук полагает, что «отсутствие адекватной трактовки управления препятствует вовлечению в управленческие процессы (принятия и реализации управленческих решений) научных знаний, опыта, информации, методологии и логи-

ки мышления, в результате чего ситуация практически во всех видах управления весьма далека от научных парадигм»¹.

В Большой экономической энциклопедии управление рассматривается как целенаправленное, целесообразное действие, обращенное на согласование мнения людей и совместимость их деятельности. Функции управления проявляются в управленческой деятельности как прогнозирование, планирование, организация, контроль, координация, активизация, мотивация, анализ².

С позиции Г.В. Атаманчука управление предстает как «целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры, государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т. д.»³.

С формированием управленческой науки в системе МВД управление органами внутренних дел начинает рассматриваться «как свойство сложной системы, имеющей тенденцию к равновесию с окружающей социальной средой; как специфически выраженное и оформленное волевое воздействие, направленное на создание условий организации предусмотренного нормами права поведения людей, как во внешнем, так и во внутреннем контуре»⁴.

Управленческая деятельность – явление прикладного характера, которое может различным образом влиять на социальные процессы, отражаться на деятельности социальных институтов и жизни конкретного человека. Назначение управленческой деятельности – реализация целей и функций управления, обеспечение подготовки и проведение в жизнь управленческих решений, корректив, действий. В отличие от формализованных целей, функций, структур управления, управленческая деятельность есть сама мысль, чувство и труд человека в управленческих процессах, главным образом, со стороны управляющих элементов. По определению Г. В. Атаманчука управленческая деятельность – «набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления»⁵.

Любая управленческая деятельность представляет собой комплексное многоплановое явление, включающее человеческие ресурсы, знания, информацию, технические средства, в связи с чем, она требует вполне определенных форм осуществления. И прежде всего правовых, посредством которых фиксируются управленческие решения и действия; организационных, свя-

¹ Атаманчук Г.В. Понимание управления – основа его рациональности и эффективности // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 204.

² Большая экономическая энциклопедия. М.: Эксмо, 2008. С. 690.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006. С. 50.

⁴ Яськов Е.Ф., Коробов В.Б. Указ. соч. С. 15.

⁵ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006. С. 240.

занных с осуществлением определенных коллективных либо индивидуальных действий, а также методов, используемых в процессах управления (морально-этические, социально-политические, экономические, административные). Формы и методы управленческой деятельности осуществляются в определенной последовательности, цикличности, диктуемой алгоритмом подготовки, принятия и исполнения управленческих решений.

В связи с этим в различных научных источниках представлена и качественно разная последовательность (этапы) управленческой деятельности: целеполагание, организация, регулирование, контроль у А.И. Пригожина¹; планирование, организация, мотивация, контроль у М.Х. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоури²; предвидение, прогнозирование, социальное планирование, социальное проектирование, социальное программирование у Ж.Т. Тощенко³.

Более детально представлены этапы (стадии) управленческой деятельности в работе Г.В. Атаманчука: анализ и оценка управленческой ситуации, ее прогнозирование и моделирование, разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий, их обсуждение и осуществление, организация исполнения принятых решений, контроль выполнения и оперативное информирование, обобщение и оценка новой управленческой ситуации⁴.

Эти отдельные виды организационно-управленческой деятельности, по мнению ряда исследователей, сводятся к двум главным этапам управленческой деятельности: теоретическому и практическому. Теоретический этап включает в себя целеполагание, принятие решения, выработку программы предстоящей деятельности; практический этап включает предметную деятельность, контроль и оценку полученных результатов, а при необходимости – корректировку разработанной программы⁵.

Как видно из анализа научных источников, в данных теоретических построениях предлагаются различные конструкции последовательности цепи взаимосвязанных этапов (функций) управленческих действий, причем все существующие различия в представлении этих циклов определяются логикой самого исследователя. Например, по мнению А. И. Пригожина, стратегически важно, прежде всего, определить цели-задания и разработать технологию их реализации, а это значит, что первым этапом управленческой деятельности следует считать целеполагание. Признавая логику А.И. Пригожина, нельзя не признать и первоочередной важности других этапов управленческой деятельности как то: оценка и анализ управленческой ситуации или же, напротив, предвидение, а затем прогнозирование, социальное программирование и т.п. В целом же любая из представленных последовательностей управ-

¹ Пригожин А.И. Современная социология организаций. М., 1995. С. 68.

² Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. М.: Дело, 1992. С. 190.

³ Тощенко Ж.Т. Прогнозирование, проектирование и планирование в социальном управлении // Социология власти. 2005. № 5. С. 37.

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006. С. 252.

⁵ Основы управления в органах внутренних дел / под общ. ред. В.П. Сальникова. М., ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 36–37.

ленческой деятельности, на наш взгляд, вполне оправданна и имеет право на существование и, прежде всего, в связи с тем, что, являя собой относительно самостоятельный законченный цикл, включающий последовательность действий (функций), выступающих во взаимосвязи и в единстве, они не теряют своего содержания.

С формированием управленческой науки в системе МВД управление органами внутренних дел начинает рассматриваться «как свойство сложной системы, имеющей тенденцию к равновесию с окружающей социальной средой; как специфически выраженное и оформленное волевое воздействие, направленное на создание условий организации предусмотренного нормами права поведения людей, как во внешнем, так и во внутреннем контуре»¹.

Особо привлекают внимание исследователей управленческого и социологического знания вопросы содержания и реализации механизма управленческой деятельности в органах внутренних дел, оптимизации управленческих отношений, определения условий и выбора путей повышения эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел с целью обеспечения совершенствования функционирования и развития системы МВД России².

Такая всесторонняя разработка тематики управления в органах внутренних дел, солидный задел аналитических, исследовательских публикаций (теоретический анализ, научные исследования, методические разработки) открывают возможности для интерпретации современных управленческих отношений в системе ОВД под разным углом зрения, обуславливая полипарадигмальный подход построения методологии управления. Анализируя последовательность этапов управленческого цикла в теории и практике управления в органах внутренних дел, мы обнаруживаем, что в целом исследователи³ следуют классификации В.Г. Афанасьева, согласно которой, управленческий цикл включает в себя функции: выработку и принятия решений, организацию исполнения управленческих решений, регулирование, корректирование, учет и контроль. В сжатом же виде данный перечень функций представляется как функции подготовки и принятия управленческого решения и функции организации исполнения управленческих решений⁴. Правда, при этом они рассматривают разные варианты последовательности этапов управленческого цикла в ОВД.

¹ Яськов Е.Ф., Коробов В.Б. Указ. соч. С. 15.

² Вицин С.Е. Социальные системы. Органы внутренних дел как система управления. М., 1978; Майдыков А.Ф., Яськов Е.Ф. Организация и проведение руководителем горрайорганом внутренних дел служебных совещаний, деловых встреч и других трудовых операций. М., Академия МВД СССР, 1987; Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972; Ушаков С.И. Структурно-функциональные аспекты управления личным составом ОВД // Вестник МВД России. 2002. № 1 (60); Яськов Е.Ф., Коробов В.Б. Становление и развитие теории управления органами внутренних дел: результаты, проблемы и перспективы // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 2 (10). С. 14–21.

³ Маилан С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: Опыт системного исследования групповых форм. М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000; Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В.Д. Малкова. Академия МВД СССР. М., 1990; Основы управления в органах внутренних дел / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002.

⁴ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973. С. 207.

Исходя из того, что социальное управление включает в себя в наиболее общем виде целеполагание и целедостижение, а значит в развернутом виде – предвидение, прогнозирование, проектирование, планирование и др., кратко охарактеризуем данные формы и этапы управленческой деятельности.

Целеполагание – один из наиболее важных этапов управленческого процесса, поскольку содержание целей определяет характер взаимодействия управляющего субъекта и управляемого объекта. Этап целеполагания (предвосхищения цели) предполагает выдвижение: 1) целей ориентаций, выражающих общие интересы и устремления входящих в состав управляемой организации людей, групп, подразделений; 2) целей-заданий – планов, предписаний, поручений, задаваемых управляемой системе ее управляющей подсистемой или вышестоящей организацией; 3) целей-систем, обеспечивающих стабильность, целостность, устойчивость, динамизм управляемой системы. Последние устанавливаются управлением и необходимы для функционирования материализованной и объективированной структуры организации (предприятия, фирмы и т. д.)¹.

Обеспечение целеполагания и целедостижения силами и средствами, имеющимися в социальной системе, а также согласование всех трех компонентов целеполагания являются основными задачами управленческой деятельности, поскольку их рассогласование приводит к дисфункциям и социальной патологии управленческой деятельности. Мало того, принятие управленческих решений с учетом интересов социальных субъектов (а каждая социальная группа имеет свои специфические интересы и потребности, практически никогда не совпадающие в полной мере) имеет важнейшее общественное значение, так как затрагивает систему интересов социальных, профессиональных групп, этнических, социально-территориальных общностей. Учитывая это, необходимой функцией управления является постановка и разработка цели социального развития, а также целей преобразования, изменения, улучшения тех или иных явлений и процессов жизнедеятельности общественных структур, территориальных общностей, организаций, отдельного человека. В итоге, научно обоснованное целеполагание должно иметь выраженную практическую направленность: из множества целей необходимо выделить именно те, которые не только нужно, но и возможно практически реализовать. Так, по Ж.Т. Тощенко, целеполагание предполагает включение в себя таких видов целеполагающей деятельности, как: предвидение, прогнозирование, социальное планирование, проектирование, программирование². Они же рассматриваются и как стадии, и как формы социального управления.

¹ Социология: Энциклопедия / сост. А.А. Грицаев, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. Мн.: Книжный дом, 2003. С. 980.

² Актуальные проблемы социологии управления (Материалы «круглого стола») // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 99.

Предвидение – является необходимым этапом (стадией) управленческой деятельности в связи с тем, что для руководителя чрезвычайно важно сформулировать то социальное будущее, которого желательно достичь, добиться. В частности, это умение соотносить ожидаемую выгоду с возможными негативными последствиями. Умение предвидеть будущее исходит из накопленного опыта, творческой интуиции, здравого смысла, видения логики события.

Прогнозирование – одна из форм конкретизации научного предвидения. Включает в себя выработку обоснованного суждения, предсказание возможных количественных и качественных параметров будущих состояний объекта, процесса, их выражения в моделях, сценариях, а также альтернативных путей и сроков осуществления изменений. В деятельности органов внутренних дел это может быть социально-экономический прогноз (развитие внешней среды), криминологический прогноз (например, тенденции общеуголовной преступности, роста наркомании), организационно-управленческое прогнозирование (потребность в новых специалистах), организационно-техническое прогнозирование (необходимость разработки новых образцов спецсредств) и т.п. Характерной чертой социального прогнозирования является относительно высокая интенсивность обратной связи между прогнозированием и управлением, между предсказанием и решением, целеполаганием и действием. В связи с этим, привлечение социологов к подготовке управленческих решений становится объективной необходимостью, так как в прогнозе будущего состояния объекта необходимо учитывать социальные факторы, ценностные ориентации людей, их установки, потребности и др. В свою очередь реализация прогнозных сценариев проявляет себя в таких формах социального управления как: социальное планирование, проектирование, программирование.

Планирование представляет собой научно обоснованное определение целей, показателей, заданий развития социальных процессов и социальных отношений. На первый план выдвигаются труд, условия труда, быт, условия воспроизводства человека (профессиональные, интеллектуальные и др.).

Проектирование – научно обоснованное конструирование системы параметров будущего объекта или качественно нового состояния существующего объекта. В социальном проекте еще несуществующего объекта учитываются все социальные факторы, определяющие жизнедеятельность человека и стимулирующие его самореализацию. Социальное проектирование осуществляется при создании новых организаций, предприятий, городов, районов или существенном преобразовании того, что уже имеется.

Программирование заключается в определении приоритетных социальных проблем (жилья, здравоохранения, безработицы). Содержание любого из вышеперечисленных этапов управленческой деятельности обязательно предполагает работу по сбору, обработке и анализу социологической информации.

Некоторые исследователи рекомендуют добавить сюда и активно разрабатываемые формы управления прикладного характера: управление техниче-

скими и организационными нововведениями, организационное проектирование, конструирование, управленческое консультирование, деловые игры¹.

Между тем, наряду с субъективными представлениями исследователей об алгоритме управленческой деятельности вариативность последовательности (этапов) управленческого цикла во многом обуславливается и объективными факторами. Рассматривая любую социальную систему в качестве целенаправленной (на входе) и целереализующей (на выходе), а управление как ее функцию (или процесс), обеспечивающую достижение различного рода целей, необходимо иметь в виду зависимость «самочувствия социального организма» от среды функционирования, оказывающей влияние на структуру, цели, правовые и организационные формы, другие составляющие управленческого процесса. Так согласно сложившимся обстоятельствам, появлению новой управленческой информации, текущей оценки, анализа управленческой ситуации или в связи с другими изменениями практика требует постоянного внесения поправок (уточнение приоритетных целей, увеличение или уменьшение производственных мощностей, смена оборотного капитала и т. п.). В итоге, последовательность управленческой деятельности может сложиться в разных нестандартных комбинациях: иногда приходится даже вновь обращаться к уже пройденному этапу управленческой деятельности

Мы со своей стороны считаем необходимым особо выделить в управленческой деятельности этап моделирования и этап социального регулирования, рассматриваемые нами в качестве важных функций управленческой деятельности.

Моделирование – это идеальные теоретически конструируемые образцы, используемые для исследования социальных объектов и связанные с категориями «абстракция», «аналогия» и «гипотеза». В этих теоретически конструируемых моделях социального управления, ориентированных на изучение социальных процессов и явлений, воспроизводятся (отражаются) свойства, связи, тенденции исследуемых систем и процессов. Отсюда становится возможным систематизировать и оценивать состояние изучаемых объектов, строить прогнозы и принимать научно обоснованные решения, выявлять способы оптимального управленческого воздействия на объект управления (заключительная, она же отправная точка). В этой связи, моделирование, являясь составной частью целеполагания, обуславливает формирование определенного механизма управления, его содержание, принципы, стиль управленческой деятельности, набор и расстановку управленческих кадров и т. д., и потому исключительно важно определиться с методами, средствами и приемами технологий, обеспечивающими реализацию модели социального управления.

¹ Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. академика РАН Г.В. Осипова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 1998. С. 585; Актуальные проблемы социологии управления (Материалы «Круглого стола») // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 100.

Методы осуществления социального управления различаются от объекта управления (сотрудник, группа, социальная организация). Так, по отношению к отдельному сотруднику применяются прямые и косвенные способы воздействия на его поведение: приказ, задание (прямое воздействие), стимулирование (через мотивы и потребности), воспитание, агитация (через систему ценностей), изменение условий труда, статуса (через окружающую среду).

Применительно к группе это будет целенаправленное формирование состава группы, сплочение группы через организацию соревнований, совершенствование стиля руководства, использование социально-психологических факторов и иные способы. На уровне социальной организации – согласование формальной и неформальных структур, демократизация управления, социальное планирование (повышение квалификации работников, совершенствование социальной структуры коллектива, улучшение благосостояния работников), социальное прогнозирование, проектирование и т. д. Комплексное использование методов, средств и приемов технологий обеспечивается эффективность социального управления в организациях, институтах и др.

Наряду с моделированием важным циклом управленческой деятельности следует считать социальное регулирование, благодаря которому становится возможным своевременно вносить изменения в основные правила, руководящие установки, нормы деятельности по упорядочению системы социальных отношений в соответствии с различными интересами, потребностями, ценностями. Социальное регулирование способствует реализации главных целей социального управления – обеспечить условия для удовлетворения потребностей людей, развития личности, общества и государства в соответствии с конкретно-историческими условиями посредством использования всей совокупности методов, средств, имеющимися в обществе.

Социальное регулирование, решая двуединую задачу, связанную с устойчивостью и поступательным развитием общества, придает поведению и деятельности людей, их отношениям и взаимодействиям определенную эволюционно выверенную направленность, снимая противоречия и объединяя различные связи, цели, интересы, и определяя необходимые пути изменений, преобразований в соответствии с определенными принципами и ценностями.

Выявленные закономерности социального управления составляют основополагающие принципы социального управления: системность и целостность; научная обоснованность; органическая взаимообусловленность целостности субъекта и объекта управления; единство специализации и унификации процессов управления; многовариантность управленческих решений; обеспечение устойчивости системы к внешней среде; мобильность процесса управления и другие. Большой интерес для социального управления представляют также принципы: оптимальность; демократизация и гуманность (оптимальное сочетание централизации и децентрализации); разделение труда; обратная связь. С последним связана результативность использования информационного ресурса.

2.3. Социальное регулирование: понятие, структура, виды

Анализ научных работ, посвященные тематике регулирования в широком смысле с привлечением терминов регуляция, регулирование, регулятор. свидетельствует об отождествлении терминов регуляция и регулирование. В частности, в попытках определения термина регулирование оно понимается В.И. Кнорингом как «одна из основных функций управления, обеспечивающая поддержание постоянства или изменение по намеченному плану основных параметров производственного процесса»¹, тогда как, Г.В. Атаманчук, раскрывая понятие «регулирование», рассматриваемое им в качестве общей функции управления, следует положению «Когда создана организация и имеются планы ее социальной активности, то возникает необходимость в регулировании – установлении правил поведения каждого члена организации в ее рамках и предусмотренных плановых параметрах»².

Однако, на наш взгляд, попытки формулирования понятия «регулирование» не раскрывают в достаточной мере всего смысла его дефиниции. Восполнить пробелы терминологически-понятийного аппарата могло бы расширенное трактование понятий «регулирование», «регуляция», «регулятор» в их традиционном словарном, энциклопедическом понимании.

Так согласно англо-язычной интерпретации «регулировать» – «regulate» означает: 1) регулировать, упорядочивать; 2) приспособливать (к требованиям, условиям); соизмерять; 3) выверять, регулировать (механизм и т. п.)³, а регулирование – «regulation» имеет значения: 1) регулирование; приведение в порядок; 2) предписание, правило; 3) устав, инструкция, обязательные постановления; 4) предписанный; установленный; установленного образца⁴.

В словаре русского языка С.И. Ожегова «регулировать» употребляется в значениях: 1. Упорядочивать, налаживать. 2. Направлять развитие, движение чего-нибудь с целью привести в порядок, в систему. 3. Приводить механизмы и части их в такое состояние, при котором они могут правильно, нормально работать⁵.

Согласно социологической терминологии понятие «регулирование» – это форма целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и развитие его посредством введения в него регуляторов (норм, правил, целей, связей). Регулирование представляет собой так называемое «косвенное» управление наряду

¹ Кноринг В.И. Теория, практика и искусство управления: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. И доп. М.: Норма, 207. С. 524.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. 4-ое изд., сием. М.: Омега-Л, 2006. С. 186.

³ Мюллер В.К. Англо-русский словарь. 70 000 слов и выражений. Изд. 14-е, стереотип. М., «Сов. Энциклопедия», 1969. С. 634.

⁴ Там же. С. 634.

⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка: / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1983. С. 382.

с «прямым» – через задание объекту требуемого результат и путей его достижения»¹.

Применительно к термину «регулятор» в современном словаре иностранных слов оно имеет значения: 1 – прибор для регулирования работы машины, механизма; 2 – перен. то, что регулирует, направляет развитие чего-либо².

Расширив круг представлений о регулировании и регуляции благодаря традиционному и энциклопедическому трактованию и обращаясь к социологической составляющей их содержания, мы понимаем под термином «регулирование» ту специфическую форму управления, которая направлена на приведение управляемого объекта в определенную жизнеспособную равновесную систему через упорядочение связей, отношений, элементов и подчинение их заданному развитию посредством разного рода регуляторов, технологий, правил.

Тем самым регулирование призвано оказывать влияние на поведение и деятельность человека и его взаимодействия с другими субъектами с целью приведения их в гармоничную равновесную систему, придания им определенного порядка и направления развития на основе установления и сочетания различного рода связей, целей, интересов, ценностей. В целях установления правильного сбалансированного взаимодействия частей и элементов управляемого объекта используются определенные механизмы, нормы, правила, а также технологии, позволяющие конструировать образцы, практики поведения и деятельности индивидов, их взаимодействия друг с другом.

В свою очередь, рассматривая содержание термина «регулирование» в социально-философском контексте и выделяя его конкретные специфические характеристики, это направление управленческой деятельности трактуется нами как социальное регулирование. «Социальное регулирование – это особая форма управления, направленная на создание необходимых условий для достижения сбалансированной ценностно-рациональной системы общественных отношений и эволюционного развития общества; мониторинг и своевременное внесение изменений в отношения и формы взаимодействия управляющих и управляемых субъектов и их последующее осуществление посредством разработки и реализации системы механизмов, методов, технологий для обновления системы общественных отношений, поддержания и трансформации систем экономических и политических отношений.

Таким образом, социальное регулирование может быть охарактеризовано как специфическая форма управления, ориентированная на поддержание и развитие гармоничных и сбалансированных общественных отношений в соответствии с главными целями развития общества с помощью механизмов, норм, правил, технологий (экономических, политических, организаци-

¹ Российская социологическая энциклопедия. Под общей редакцией академика РАН Г.В. Осипова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 1998. С. 441.

² Булыко А.Н. Современный словарь иностранных слов. Более 25 тысяч слов и словосочетаний. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: «Мартин», 2005. С. 589.

онно-правовых, управленческих, финансовых, духовно-нравственных и др.), координирующих и упорядочивающих взаимодействия субъектов управления, включая и такой управляемый субъект как социальные группы и общности, отдельные граждане в соответствии с главными целями развития общества.

Субъектом социального регулирования являются отдельная личность, группа лиц или органы управления, оказывающие влияние на управляемый объект с целью создания необходимых условий для его устойчивого сбалансированного нормального функционирования и движения к заданной цели развития. Объектом социального регулирования являются социальные общности и группы, социальные организации и институты и т. д. В связи с тем, что объекты социального регулирования могут характеризоваться большим разнообразием их следовало бы выделять по различным основаниям. В частности, по масштабам и уровням влияния (государство, регионы, корпорации, предприятия, фирмы); видам деятельности (производственная, политическая, правовая, научная, религиозная, моральная) и формам объединения людей (территориальные, профессиональные и этнические общности), а также по другим основаниям.

Ключевым приоритетом социального регулирования выступает состояние социальной удовлетворенности и качество жизни человека, его потребности, интересы, цели, ценности, выраженные в системе социальных отношений и взаимодействий. В соответствии с этим основной целью социального регулирования выступает своевременное внесение изменений в отношения и формы взаимодействия управляющих и управляемых субъектов посредством определенных механизмов, норм, правил, ролей, статусов, технологий.

Учитывая то, что изменения системы отношений и взаимодействий составляют содержание социальных процессов, выступающих формой развития этой системы социальных отношений, своевременное внесение изменений в отношения и формы взаимодействия означает осуществление гибкого, социально востребованного управления социальными процессами, отвечающего целям, потребностям и управляющих, и управляемых субъектов. В этом заключается суть и главная задача социального регулирования.

Кроме того социальное регулирование можно рассматривать и в широком понимании слова как оказание управленческого влияния на экономические, политические, другие отношения в общественной жизни людей в целях развития личности, общества, государства. В этой связи сущность и смысл социального регулирования в современном обществе составляют признание концепта развития социально активного и ответственного человека, его прав и свобод, удовлетворение материальных, социальных, духовных потребностей, рассматриваемых в качестве главных целей развития общества. Между тем провозглашение развития человека в качестве ключевой ценности требует в современном мире учета постоянно и объективно возникающих противоречий, наличия множества целей, потребностей, интересов, ценностей, влияния рыночных механизмов, механизмов саморегулирования, природных стихийных факторов. В этой связи основная функция социального регулиро-

вания заключается в обеспечении эффективного решения имеющихся в общественной жизни противоречий, согласования и примирения конфликтных интересов. В свою очередь, применительно к обществу, главная задача социального регулирования будет состоять в том, чтобы в соответствии с типом определиться с конкретным содержанием его интересов, потребностей, целей, и выработать эффективные пути, формы и методы их реализации.

Также социальное регулирование следует рассматривать в качестве целенаправленного средства конструирования социальных отношений, взаимодействий, поведений. По существу механизм социального регулирования является тем специальным инструментом, с помощью которого становится возможным технологизировать институционализацию и трансформацию общественных отношений.

Регуляция процесса взаимодействия управляющих и управляемых субъектов достигается путем использования определенных форм, методов, технологий, являющихся основными элементами механизма социального регулирования. К числу основных форм и методов социального регулирования можно отнести социальные проекты, реформы, правовые предписания, запреты, санкции, кодексы, нормы нравственности, традиции, ценности, идеалы. Следовательно, решая двуетадийную задачу, связанную с устойчивостью и поступательным развитием общества, социальное регулирование придает поведению и деятельности людей, их отношениям и взаимодействиям определенную эволюционно выверенную направленность, согласуя различные связи, цели, интересы и определяет необходимые пути изменений преобразований в соответствии с целями и задачами развития общества.

Как следует из рассмотрения социального регулирования, нам представляется важным сконцентрироваться на двух следующих выводах:

1. Социальное регулирование – специфическая форма управленческой деятельности, являющейся современным концептом социальных моделей и технологий, направленных на поддержание и упорядочивание общественных отношений и взаимодействий; и инструментом для активного целенаправленного конструирования социальных отношений, взаимодействий, поведений.

2. Выполняя двуетадийную задачу поддержания и развития общественных отношений, социальное регулирование выступает одним из актуальных направлений современного управления и представляется неотъемлемой составляющей стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на ближайшие годы.

ГЛАВА 3. СОЦИАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ПОЛИЦИИ

3.1. Управление полиции, специфика, компетенции социального регулирования

В современных условиях трансформации российского общества, кардинальных изменений социально-экономических отношений, затрагивающих интересы многих социальных групп и общностей, возрастает актуальность функционирования высокоэффективной полиции, способной к адаптации, гибкому управлению социальными процессами, связанными с внутренними и внешними аспектами функционирования правоохранительного института, реализации социального управления в форме социального регулирования, призванной упорядочивать рациональный режим социальных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов для оптимального достижения целей поставленных перед правоохранительным институтом.

Особенно востребовано социальное регулирование в полиции в связи с возрастанием социальной значимости функционирования органов внутренних дел, обуславливающей повышенные требования к их деятельности, призванной отвечать принципам законности, открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, в том числе с общественными объединениями, организациями и гражданами (ст.ст. 6, 8–10 ФЗ «О полиции»)¹.

Решая задачи качественного обновления деятельности органов правопорядка на рубеже XX–XXI столетия, центральные органы власти, МВД России предприняли принципиально важные меры в направлении внедрения законодательных актов и ряда структурных преобразований, провозглашения принципов деятельности, др., заложивших основы для функционирования в системе МВД России нового высокоэффективного правоохранительного института – полиции. Между тем, согласно результатам социологических исследований общественного мнения об обеспечении безопасности личности и деятельности органов внутренних дел, несмотря на серьезность реорганизационных мероприятий со стороны центральных органов власти сегодня в деятельности полиции остаются проблемы, негативно сказывающиеся на эффективности деятельности органов внутренних дел в целом (это случаи нарушения дисциплины и законности личным составом в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, демонстрация формализма и невысокой культуры общения с гражданами, низкая активность граждан в оказании помощи и содействия сотрудникам полиции в решении правоохранительных задач и др.).

Принимая во внимание социальную обусловленность сохраняющихся проблем и связывая исполнение ведомственных задач с адаптивностью

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» / URL: <http://www.consultant.ru/popular/police/> (дата обращения: 10.04.2016).

управленческой деятельности органов внутренних дел к изменяющимся условиям среды их функционирования посредством изменения социальных отношений, взаимодействий, поведения и деятельности сотрудников, граждан, улучшая управленческую практику в полиции в целом, актуализируется задача расширения исследовательского пространства в поисках новых подходов к решению проблем управления полицией в целях достижения эффективности ее функционирования.

В этой связи перспективным представляется разработка и культивирование концепта социального регулирования в правоохранительной сфере, ориентированного на формирование и поддержание сбалансированной ценностно-рациональной системы отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов на основе использования определенных механизмов, норм, правил, а также технологий, позволяющих конструировать образцы, институализированные социальные практики поведения и деятельности индивидов, их взаимодействия друг с другом, обеспечивающих достижению социально значимых правоохранительных задач, стоящих перед подразделениями полиции.

Таким образом, исследование сущности, принципов, форм, механизмов, условий социального регулирования в полиции следует отнести к числу актуальных научно-практических задач в области знания и практики управления органами внутренних дел и инновационного направления управленческой деятельности в системе МВД России.

Продуктивной попыткой разработки концепции социального регулирования в полиции выступает исследование полиции с позиции комплексного методологического подхода, следующего аксиологическому, онтологическому, гносеологическому принципам управления и базирующегося на рассмотрении феномена полиции как социального института; включающего структурно-функциональный, неоинституциональный, социокультурный подходы, акцентирующие внимание на нормативно-ценностных, социальных, личностных аспектах функционирования и развития правоохранительного института. Аналитический обзор зарубежных и отечественных исследований в области правоохранительной деятельности, анализ нормативных документов, обнаруживают отсутствие теоретико-методологических работ, посвященных социальному регулированию в полиции и определению его сущности, целей и задач, механизма, форм и методов этой формы управления. В этой связи разработка методологии социологического анализа и диагностирования социального регулирования в полиции, выделение принципов, форм, методов; определение основных социальных механизмов, факторов, направлений повышения эффективности социального регулирования в полиции являются важной научной и практической задачей социологической науки (социологии управления и социологии правоохранительной деятельности) на современном этапе ее развития.

В целях решения задачи по расширению исследовательского пространства в поисках новых подходов к управлению ОВД, обоснования и реализации социального регулирования в полиции, необходимо обратиться к теории социального управления, особенно востребованной на современном этапе развития системы МВД России в связи с постановкой задачи социальной ориентированности правоохранительной деятельности полиции и качественного улучшения ее взаимодействия с общественностью, институтами гражданского общества, населением в интересах развития российского общества и его граждан.

Теория социального управления, рассматриваемая в качестве методологического основания теории управления органами внутренних дел (полицией) и опирающаяся на ключевые положения философского и социологического знания об обществе, социальных институтах, организациях, позволяет обратиться к социальным аспектам управления полиции в целях улучшения содержания, структуры, расширения функций; вопросу совершенствования механизма управления процессами, протекающими в системе правоохранительного органа и вне рамок системы, для успешной реализации задач по обеспечению прав и свобод человека.

Притом, что рассмотрение проблемы социального управления в решении ключевых задач российской полиции имеет специфические особенности и связано с повышением эффективности деятельности, укреплением кадрового состава, соблюдением законности и дисциплины личным составом органов внутренних дел, оптимизацией прямых и обратных связей в процессе управленческой деятельности, качественным улучшением форм взаимодействия полицейских структур с населением.

Обзор научной литературы, посвященной теории управления органами внутренних дел, дает основание для выделения следующих проблем теоретического характера. Во-первых, несмотря на весомый объем работ, освещающих положения теории социального управления в сфере правоохранительной деятельности: сущность, содержание и виды социального управления; его объекты и субъекты, цели и функции, организационные структуры и ресурсы; процесс и методы управления; методология исследования, пути решения управленческих проблем (С.Е. Вицин, Г.Г. Зуйков, Г.А. Туманов, А.Ф. Майдыков и др), сегодня в связи с формированием новой правоохранительной структуры – полиции, инициировавшей постановку новых задач, направленных на исследование социальных, культурных и личностных аспектов управленческой деятельности в органах внутренних дел (полиции), раскрытие принципов, определение содержания, уточнение понятий, рассмотрение управления полиции с позиции неинституционального и социокультурного подходов, требуется еще раз обратиться к рассмотрению вопросов теории управления органами внутренних дел с позиции теории социального управления.

Во-вторых, в теоретических наработках по проблематике управления ОВД обнаруживается традиционное понимание социального управления, рассматриваемого преимущественно в широком смысле слова (С.Ю. Калин-

кин, В.Д. Малков, В.П. Сальников, Е.Ф. Яськов). В частности, социальное управление представляется как «основанное на достоверном знании систематическое воздействие субъекта управления (управляющей подсистемы) на социальный объект (объект управления, управляемую подсистему) с целью обеспечения их нормального функционирования, совершенствования и развития, успешного движения к заданной цели»; а также как «сознательное, целенаправленное воздействие на социальную систему в целом или ее отдельные элементы на основе использования присущих системе объективных закономерностей и тенденций»¹. Или рассматривается как «сознательное и целеустремленное воздействие людей на общественную систему в целом и отдельные ее звенья на основе познания и использования объективных закономерностей и тенденций в интересах создания оптимальных условий функционирования и развития, наиболее полного достижения поставленных целей»².

Принимая во внимание вышеуказанные обстоятельства, и следуя определению социального управления как управление социальными процессами на уровне общества, институтов, организаций, сфер общественной жизни в целях выстраивания духовно-нравственных общественных отношений и форм социального взаимодействия; обеспечения условий, способствующих эффективному достижению социально заданных обществом задач, целей, мы предлагаем следующее понимание социального управления в полиции. Социальное управление в полиции – это гибкое, целенаправленное управление социальными процессами в сфере деятельности органов внутренних дел с целью утверждения социально-правовых и морально-нравственных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов; создания условий, способствующих достижению социально значимых задач, стоящих перед подразделениями полиции, включая выявление актуальных проблем для разработки социально-ориентированных программ в интересах развития личности и общества в целом и правоохранительной практики, в частности.

Следуя данному определению, отметим, что наряду с культурой, дискурсом, производством смыслов, важное значение в формировании структур взаимодействия принадлежит также и самим социальным акторам, выступающими не только в качестве носителей смыслов и значений, но и продуцирующими новые ценности и идеалы. Поэтому ключевое значение в установлении стабильных связей и обеспечении устойчивости социальных институтов имеют не только культурные, социальные, но и личностные аспекты социального управления.

Таким образом, решая проблему эффективного управления важно понимание механизма взаимодействия социальных акторов, а также формирования устойчивых социальных связей и отношений, единой системы ценно-

¹ Калинин С.Ю. Теоретические аспекты самоуправления в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1. С. 55.

² Основы управления в органах внутренних дел / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 29.

стей, норм, как необходимых базовых оснований, обеспечивающих стабильность функционирования социальных институтов.

Следуя неинституциональному и социокультурному подходам, мы наряду с субъектом и объектом управления в качестве структурного элемента социального управления полиции выделяем и такой его неотъемлемый компонент как управляемый субъект. Это дает возможность акцентировать внимание на том обстоятельстве, что одним из главных направлений эффективной управленческой деятельности в полиции выступает реализация личностного потенциала участников управленческого взаимодействия и создание условий для их самореализации.

Также следует отметить, что учитывая специфику деятельности правоохранительного института, все же не теряет своей актуальности и приложение личностного потенциала участников управленческого взаимодействия к принятию управленческих решений, что выступает одним из показателей высокой культуры управления, обеспечивающей более высокий уровень мотивированности людей на инициативность, а также индивидуальную и коллективную профессиональность.

Из этого следует, что управленческая деятельность в системе органов внутренних дел (полиции) должна активно осуществляться в направлении выработки идеальной модели управления социальными процессами и ее реализации методами властного воздействия посредством применения правил, предписаний, традиций, ценностей, идеалов, стимулов и санкций; а также постоянного поиска форм, методов организации, регуляции, контроля рационального поведения, деятельности, социокультурного взаимодействия сотрудников полиции.

Не менее важными направлениями управленческой деятельности в органах внутренних дел выступают – создание условий для формирования и поддержания партнерских и доверительных взаимоотношений полиции с населением в ближайшей перспективе, а также – повышение социальной активности населения в сфере предупреждения преступности и профилактики правонарушений, оказания помощи и поддержки полиции в решении задач обеспечения правопорядка и общественной безопасности, развития правосознания и правовой культуры граждан.

Относительно системы МВД России первичным субъектом управления является Министр МВД России, вторичным – органы управления системы МВД России. Объектом управления является формы и виды деятельности сотрудников полиции. Управляемым субъектом является личность сотрудника полиции. Предметом управления органами внутренних дел (полицией) является воздействие норм регулирования, правил, предписаний, статусов, ролей, идеологических установок, ценностей, идеалов на социокультурные взаимодействия сотрудников полиции, их деятельность и рациональное поведение.

Также рассмотрение социального управления в полиции предполагает уточнение принципов организации и управления полиции и осмысление специфики организационной структуры управления в ОВД (полиции).

Выступая как руководящее положение, или как установка, в той или иной сфере, отрасли, в наиболее общем виде сущность управления и особенности механизма управления полицией отражают общие и частные принципы управления. Являясь субъектом управления органов внутренних дел (полиции), органы управления системы МВД России руководствуются принципами управления, ориентирующимися на особенности организации и условия функционирования органа правопорядка, стратегию выстраивания взаимоотношений органов внутренних дел (полиции) с общественностью. В этой связи Федеральным законом «О полиции» провозглашены обновленные принципы деятельности полиции: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем»¹.

Следуя рассмотрению социального управлению в полиции с позиции не-оинституционального и социокультурного подходов, считаем целесообразным дополнить их принципами, отражающими социальную направленность правоохранительной деятельности полиции. Кроме того в целях эффективного функционирования органов внутренних дел и его дальнейшего развития следует учитывать также и принципы, касающиеся эволюции правоохранительного органа и интересов личности, широких слоев населения, социальных групп, общностей, включая самих сотрудников органов внутренних дел (полиции).

Принимая во внимание вышесказанное, и исходя из содержания социального управления в полиции, потребностей и интересов различных социальных групп и общества, а также руководствуясь в целом принципами деятельности российской полиции, провозглашенными в ФЗ «О полиции», считаем необходимым дополнить их принципами: эволюционное развитие (обновление целей, задач, концепций, методов управления, критериев оценки деятельности полиции соответствующих целям и задачам развития общества); разделение труда (дифференциация полицейских подразделений, их функций, своеобразие правил и норм поведения, специфика профессиональных требований в области морали); минимизация бюрократических методов и форм управления; профессионализм; гуманизм и компромисс; социальная ориентированность, направленная на удовлетворение интересов и потребностей личности, общества и государства; социальная ответственность; диалог, сотрудничество, взаимодействие с различными социальными группами и широкими слоями населения.

Наряду с рассмотрением принципов деятельности полиции также необходимо уточнить вопрос о функциональной роли полиции в обществе. Согласно Федеральному закону «О полиции» государственная политика освобождения органа правопорядка от не свойственных ему функций (например, выведение из структуры федерального органа исполнительной

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» / URL: <http://www.consultant.ru/popular/police/> (дата обращения: 10.04.2016)

власти экспертно-криминалистических подразделений, осуществляющих экспертно-криминалистическую деятельность) нашла отражение в определении основных направлений деятельности полиции, хотя вопрос о приоритете направлений деятельности новой правоохранительной структуры по-прежнему остается дискуссионным. В свою очередь, исходя из положения о социальной природе полиции и социальном характере ее деятельности, а также учитывая принципы организации и управления полицией, мы полагаем необходимым определить основной функциональной ролью полиции в обществе социально-правовое обслуживание населения. При этом в числе приоритетных функций полиции следует признать социально обслуживающую функцию, заключающуюся в оказании полицейскими подразделениями помощи гражданам (в рамках своей компетенции), обратившимся к сотрудникам полиции с вопросами правового, морального, материального, социального характера.

Уточняя функции, роль, принципы деятельности российской полиции, заметим, что ФЗ «О полиции», направленный на совершенствование правового регулирования деятельности органов внутренних дел и повышение качества деятельности новой правоохранительной структуры, ориентирует полицию на служение закону, личности, обществу. Между тем, принятие Федерального Закона «О полиции», других нормативно-правовых документов обнаруживает ряд основных противоречий в управлении полицией, связанных с заявленными принципами деятельности полиции (открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество) и сохранением дозированной подачи информации, невысокого уровня доверия к органам внутренних дел, недостаточной активности населения в оказании содействия деятельности подразделений полиции; провозглашением общественного мнения в качестве одного из основных критериев оценки деятельности полиции и ориентацией на ведомственные статистические показатели о состоянии криминогенной ситуации и др. В связи с этим актуализируется задача разрешения этих и других имеющихся проблем и противоречий в целях повышения эффективности функционирования правоохранительного органа, отвечающего требованиям принципов, ценностей, норм, провозглашенных в ФЗ «О полиции», и потребностям общественного развития, ожиданиям и интересам граждан, широких слоев населения.

Очевидно, что имеющиеся в деятельности полиции принципиально важные противоречия и проблемы негативным образом сказываются на функционировании и эффективности деятельности полицейских служб, подразделений, призванных к удовлетворению социально значимых потребностей в правоохранительной сфере.

Учитывая данные обстоятельства и то, что основанием для реформы органов внутренних дел и формирования полиции послужил целый комплекс новаций, обновленных положений, провозглашенных в ФЗ «О полиции», актуализируется задача повышения качества управленческой деятельности в полиции.

Одной из продуктивных попыток решения этой проблемы, на наш взгляд, может выступить разработка и реализация концепта социального регулирования в полиции, ориентированного на создание необходимых условий для развития и реализации личностного потенциала участников управленческого взаимодействия и установления партнерских и доверительных взаимоотношений полиции с населением.

Рассматривая теоретико-методологические подходы и положения в области научных представлений о механизме управления органами внутренних дел¹, мы полагаем целесообразным выделить такую форму управления как регулятивную, обеспечивающей наряду с другими организационно-правовыми, управленческими формами управления органами внутренних дел процесс повышения эффективности деятельности подразделений полиции.

В целях раскрытия теоретических оснований концепции социального регулирования в полиции в первую очередь следует дать определение понятию «социальное регулирование в полиции», определить его сущность и содержание, представить модель механизма социального регулирования в полиции и сформулировать концептуальные предложения для современного регулирования в сфере деятельности полиции.

Следуя содержанию понятия «социальное управление» можно представить социальное регулирование в полиции как гибкое, целенаправленное управление социальными процессами в сфере деятельности правоохранительного института с целью формирования, поддержания и развития сбалансированной системы социально-правовых и морально-нравственных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов; создания условий, способствующих достижению социально значимых правоохранительных задач. Также социальное регулирование в полиции включает мониторинг и своевременное внесение изменений в отношения и формы взаимодействия управляющих и управляемых субъектов и их последующее осуществление посредством разработки и реализации системы механизмов, методов, технологий для обновления общественных отношений в правоохранительной сфере. Тем самым социальное регулирование в полиции предполагает своевременное, целенаправленное внесение необходимых изменений в отношения и взаимодействия управляющих и управляемых субъектов посредством разработки и реализации комплекса мер, методов, технологий, и его можно также представлять в качестве специфической формы управленческого воздействия в системе органов внутренних дел. Здесь объектом воздействия являются профессиональные коллективы подразделений полиции, различные социальные группы и слои населения. Главным в социальном регулировании

¹ См.: Алиуллов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел: дис. ... док. юрид. наук. М., Академии управления МВД России. 2004; Соспинов М.Н., Захватов И.Ю. Некоторые вопросы формирования организационно-правового механизма повышения эффективности исполнения управленческих решений, принимаемых в МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации как элемента механизма в правоохранительной сфере // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 2. С. 224–227.

в полиции следует рассматривать состояние удовлетворения социально значимых потребностей человека в сфере правоохраны, его социально-правовые проблемы и интересы, выраженные в системе социальных отношений и форм взаимодействия, их требуемые изменения.

Основной целью регулирования в полиции является обеспечение эффективного социального взаимодействия всех субъектов управления (органов власти и управления, сотрудников полиции и граждан) посредством определенных механизмов, норм, правил, а также технологий, позволяющих конструировать образцы, практики поведения и деятельности индивидов, их взаимодействия друг с другом. Из этого следует, что социальное регулирование в полиции предстает в виде научного обоснованного определения целей, задач, направлений, форм и методов, социальных технологий изменения социальных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов в сфере правоохранительной деятельности на основе целого комплекса смыслов, ценностей, норм, правил, технологий, социальных и управленческих практик, которые выступают предметом социального регулирования в полиции. Изменение социальных отношений, взаимодействий, поведения и деятельности сотрудников, граждан составляет содержание социальных процессов, протекающих в сфере деятельности полиции, и потому управление социальными процессами выступает в качестве непосредственной задачи социального регулирования в полиции.

Кроме того социальное регулирование в полиции предполагает не только сами социальные процессы, но и их связь с жизнедеятельностью сотрудников правоохранительного института и граждан с точки зрения достижения институциональных целей полиции, связанных с охраной и развитием общественных отношений. Социальное регулирование в полиции предстает в качестве управленческого инструмента формирования сбалансированной ценностно-рациональной системы социальных отношений и форм взаимодействия. Социальное регулирование в полиции призвано придать взаимодействиям и деятельности людей определенную направленность, согласуя конфликтные интересы, цели, интересы, потребности социальных групп, социокультурные нормы, ценности, традиции с целью упорядочивания социальных процессов и взаимодействий, протекающих в сфере деятельности полиции. Следовательно, социальное регулирование в полиции решает ряд важных задач, связанных с удовлетворением социально значимых потребностей в правоохранительной сфере, обеспечением национальной и общественной безопасности, защитой прав и интересов личности и населения, повышением правовой культуры граждан, активизацией населения в решении правоохранительных задач.

Обращаясь к вопросу о методологических основах социального регулирования в полиции, важно отметить, что в качестве основы социального регулирования следует рассматривать закономерности социального управления, составляющие основополагающие принципы

социального управления, исходные основные правила, руководящие установки, нормы деятельности по упорядочению системы социальных отношений, управлению социальными отношениями, в соответствии с которыми требуется определять конкретные цели, задачи и направления изменения системы социальных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов. Также формирование целей социального регулирования в полиции необходимо увязывать с использованием закономерностей, присущих социальной системе, социальной организации, социальному институту. Кроме того при формулировании целей и задач социального регулирования важно опираться на систему правовых и морально-нравственных принципов, а также норм профессиональной этики и служебного этикета, задающих направление развития социальных отношений. Использование законов в социальном регулировании в полиции позволяет привести его цели в соответствие с потребностями общества на конкретном этапе его развития. Из этого следует, что в качестве методологической основы социального регулирования в полиции следует рассматривать целый комплекс закономерностей и принципов, присущих социальным системам и субъектам взаимодействия.

Используемые в социальном регулировании закономерности и принципы служат в качестве основания построения механизма социального регулирования в полиции, ориентированного на формирование, поддержание и развитие сбалансированной системы социально-правовых и морально-нравственных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов, соответствующих целям и задачам общественного развития. Содержание механизма социального регулирования составляют целая совокупность используемых закономерностей и принципов, способов, средств, приемов. Из этого следует, что управленческое воздействие достигается путем использования специфических форм и методов, являющихся основными элементами механизма социального регулирования в полиции.

К основным формам социального регулирования в полиции следует отнести реформы, правовые предписания, приказы, социальные проекты, технологии, нормы нравственности, традиции, ценности, идеалы. К методам – требования, запреты, распоряжения, кодексы, санкции.

Важно понимать, что механизм социального регулирования в полиции может быть использован одновременно как наряду, так и в различных сочетаниях с другими механизмами управления ОВД в целях обеспечения условий, способствующих повышению эффективности правоохранительной деятельности полиции.

Разрабатывая концептуальные положения социального регулирования в полиции в контексте структурно-функционального, неинституционального и социокультурного подходов, и уточняя вопрос о функциональной роли полиции в обществе, принципы организации и управления полиции, мы полагаем, что осуществление социального регулирования в полиции потребует

научно-методических и практических разработок по целому комплексу организационно-правовых мероприятий, включая принятие нормативных правовых актов, а также создание условий, позволяющих реализовать личностный и социальный потенциал участников управленческого взаимодействия.

Таким образом, механизм социального регулирования в полиции выполняет корректирующие и направляющие функции в области деятельности правоохранительного института, направленные на восстановление возможных отклонений в направлении сформулированных целей и задач социального регулирования соответствующих интересам развития общественных отношений в правоохранительной сфере, потребностям и ожиданиям граждан. Это достигается на пути преобразования общественных отношений в сфере правоохраны, изменения социальных отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов, формирования эффективных механизмов, инструментов их регулирования. С этой точки зрения основными задачами социального регулирования в полиции являются научно обоснованное выявление актуальных проблем и противоречий, разработка и привлечение определенных норм, правил, социально-ориентированных проектов, технологий, позволяющих конструировать образцы, практики поведения и деятельности индивидов, их взаимодействия друг с другом, отвечающих социально-правовым и гуманистическим ценностям.

Главной целью механизма социального регулирования в полиции является достижение эффективного и качественного обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, поступательного развития системы ОВД (полиции).

В этой связи нам представляется, что в современной модели полицейской деятельности, нацеленной на обслуживание интересов населения в правоохранительной сфере, управление полицией должно обратиться к вопросу совершенствования механизма управления процессами, протекающими в системе органов внутренних дел и вне рамок системы, которое предполагает решение следующих задач:

1) углубление социологической компоненты в управленческой деятельности ОВД, широкое использование социологической информации в практике подготовки, принятия и выполнения управленческих решений;

2) приведение системы оценки и измерения эффективности деятельности полиции в соответствии с ее правоохранительным назначением; акцентируя внимание на введении новых критериев эффективности деятельности полиции и органов внутренних дел в целом, связанных с оценкой качества оказания помощи гражданам и организациям;

3) совершенствование организационной структуры системы управления МВД (полиции) с целью максимально эффективного функционирования полиции и достижения социально заданных целей, задач, отвечающих социально значимым правам и интересам населения;

4) раскрытие потенциала управляемого субъекта как ключевого фактора становления и развития института полиции

5) повышение социального статуса сотрудников полиции в обществе, развитие социально-правовой защищенности сотрудников полиции и членов их семей;

6) утверждение современного стиля руководства, придерживающегося персонального подхода и основывающегося на гибком сочетании методов управления, стимулирующего деятельность отдельной личности и всего коллектива в целях создания единого профессионального ядра единомышленников в полицейских службах и подразделениях;

7) привлечение позитивных возможностей формальной и неформальной организационной структур коллектива, включая развитие форм социальной самоорганизации сотрудников; утверждение профессионально-нравственных стандартов поведения, улучшение кадровой политики, главной целью которой является развитие личности сотрудника полиции, обладающего необходимыми профессионально-нравственными, деловыми качествами, руководствующегося профессионально-этическими нормами и правилами в профессиональной деятельности и в быту, в служебное и неслужебное время;

8) разработка концептуальных основ взаимодействия полиции с общественностью, широкими слоями населения и установление модели сотрудничества, партнерства и диалога во взаимоотношениях полицейских структур и населения;

9) формирование репутации и повышение авторитета полиции в общественном мнении с целью активного привлечения граждан к «социальному партнерству» для охраны правопорядка, профилактики правонарушений, своевременного выявления и решения социально-правовых проблем населения;

10) расширение социальной направленности правоохранительной деятельности полиции.

3.2. Внутрисистемный механизм социального регулирования

Рассмотрение методологических и теоретических основ социального регулирования в полиции позволяет говорить, что эффективное управление полиции с необходимостью требует в первую очередь обращения к социальному аспекту управленческой деятельности и следование также принципам, отражающими социальную направленность правоохранительной деятельности ОВД (полиции).

Эффективная реализация выделенных нами принципов, а также принципов деятельности полиции, обозначенных в ФЗ «О полиции», на наш взгляд, зависит от: а) содержания институционализации ОВД (полиции), качества деятельности коллектива сотрудников, уровня их профессионализма и культуры, характера служебных отношений между сотрудниками по вертикали и горизонтали; б) характера взаимодействия правоохранительного ведомства с общественными объединениями и организациями, широкими слоями населения.

В этой связи ключевыми направлениями эффективной управленческой деятельности в полиции выступают: а) развитие личностного потенциала участников управленческого взаимодействия, связанного, прежде всего, с интеллектуальными и нравственными потенциями, заинтересованностью управле-

мого субъекта, а также создание условий для его самореализации; б) установление партнерских и доверительных взаимоотношений полиции с населением.

Концептуальному представлению социального регулирования в полиции отвечает отлаженная и согласованная работа системы механизма социального регулирования в полиции, выступающего необходимым элементом управления ОВД, структурных преобразований, направлений эффективного функционирования и развития полиции посредством разработок и реализации результативных форм и способов управления социальными процессами, протекающими как в системе органов внутренних дел, так и вне его.

3.2.1. Социологическое обеспечение управленческой деятельности

Одним из незаменимых инструментов эффективного управления в МВД России, способствующим успешному функционированию ОВД (полиции), выступает социологическое обеспечение управленческой деятельности полиции. Являясь необходимым информационным ресурсом, обеспечивающим двустороннюю связь между управляющей и управляемой подсистемами, включение социологической информации в практику управленческой деятельности и ее превращение в органичный элемент управления предполагает систематическое проведение исследований общественного мнения, связанных с оценкой различных аспектов функционирования правоохранительного ведомства и его управленческой деятельности.

Служа способом выражения удовлетворенности населения теми или иными социально значимыми для него событиями и принимаемыми правительством решениями и будучи незаменимым институтом гражданского общества сегодня, общественное мнение является источником информационного и аналитического обеспечения управленческой деятельности в большинстве сфер общественной жизни, критерием оценки эффективности исполнения задач различными социальными институтами. В этой связи, мнение общественности о деятельности ОВД (полиции) можно рассматривать и как совокупность имеющихся в обществе оценок, взглядов, суждений по социально значимым для населения проблемам, и как оценку результативности деятельности ОВД в целом.

В целом создание теории общественного мнения в российской социологии приходится на 60-е годы XX столетия в связи с выходом работы В.Ж. Келле, М.Я. Ковальзона «Формы общественного сознания», монографий А.К. Уледова, Б.А. Грушина, других заслуживающих внимания публикаций, включающих разработку терминологии и методологии исследования общественного мнения¹.

¹ Грушин Б.А. Мнение о мире и мир мнений. Проблемы методологии исследования общественного мнения. М.: Политиздат, 1967; Келле В.Ж., Ковальзон М.Я. Формы общественного сознания. М., 1959; Уледов А.К. Общественное мнение советского общества. М., 1963.

Позднее проблема научно-методического обеспечения исследований общественного мнения рассматривается в трудах Е.В. Балацкого, Д.С. Ганчева, М.К. Горшкова, Б.А. Грушина, Э. Ноэль-Ноймана и ряда других авторов¹.

Научно-методическое обеспечение исследований общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и проведение социологических исследований в сфере правоохранительной деятельности представлено в работах Н.И. Михайлова, Ю.А. Кравченко, В. Н. Цветкова и др.²

Сегодня проблема обратной связи в управлении органами внутренних дел достаточно многостороннее и широко освещена в научных источниках. Рассматриваются роль, значение, использование результатов общественного мнения в работе правоохранительного органа, факторы и особенности общественного мнения как компонента обратной связи в управлении органами внутренних дел; представлены проблемы организации и использования общественного мнения в системе управления органами внутренних дел, зарубежный опыт формирования общественного мнения о деятельности полиции, ряд методических документов, другие аспекты³.

В ряду исследований – оценка и анализ функций общественного мнения, ключевое значение среди которых имеют информативная, контрольная, директивная, консультативная, рекомендательная, осведомительная функции, функция профилактики правонарушений⁴. Актуальна роль общественного

¹ Балацкий Е.В. Методы диагностики социального самочувствия населения // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2005. № 3 (75). С. 54–63; Ганчев Д.С. Изучение и формирование общественного мнения. М., Знание, 1983; Горшков Общественное мнение: история и современность. М., Политиздат, 1988; Грушин Б.А. Генеральный проект «Общественное мнение». Институт философии и ИКСИ АН СССР (1967–1974) // Вестник общественного мнения. 2006. № 6 (86). С. 55–62; Житинев В.Б. Общественное мнение в социальном управлении. Новосибирск, 1987; Коробейников В.С. Пирамида мнений. Общественное мнение: природа и функции. М., Молодая гвардия, 1981; Сафаров Р.Я. Общественное мнение и государственное управление. М., 1975; Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания: пер. с нем. М.: Прогресс-Академия, 1996.

² Михайлов Н.И., Кравченко Ю.А. Основы социологических знаний: в 4 ч. / Академия управления МВД России. М., 1991. Ч. 4; Методика социологических исследований и ее использование в органах внутренних дел; Общественное мнение о милиции: 1995–2000 гг. М.: ВНИИ МВД России, 2001; Цветков В.Н. Изучение и учет общественного мнения в органах внутренних дел. М., 1991.

³ Аккучуков У.С., Егорышев С.В., Лысов Г.В. Общественное мнение в управлении органами внутренних дел. Уфа: Восточный университет, 2008; Егорышев С.В. Социологический анализ в деятельности органов внутренних дел // Власть. 2004. № 3. С. 44–45; Ефремова Г.Х., Андрианов М.С. Роль общественного мнения в формировании позитивного имиджа правоохранительных органов // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С.240–249; Зарубежный опыт изучения и формирования общественного мнения о деятельности полиции // Профессионал. 2011. № 1. С. 14–20; Мазаев Ю.Н. Особенности формирования позитивного общественного мнения о милиции // Социологические исследования. 2004. № 2. С. 106–114; Чернявский В.С. Использование общественного мнения в управлении органами внутренних дел. М., 1980; Янбухтин Р.М. Общественное мнение в механизме социального управления в органах внутренних дел. Уфа: УЮИ МВД России, 2008.

⁴ Общественное мнение о милиции: 1995–2000 гг. М.: ВНИИ МВД России, 2001; Янбухтин Р.М. Общественное мнение как один из критериев оценки работы полиции // Профессионал. 2011. № 6. С. 28–31; Зуева О.В., Васильева Е.Н. Общественное мнение о деятельности полиции: практика исследования // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 7. Филос. 2014. № 1 (21). С. 52–57; Ильченко В.А. Общественное мнение о полиции: к проблеме формирования общественного доверия к полиции в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 2. С. 133–136 и др.

мнения и в правотворческой деятельности законодательного органа власти. При этом в области правотворчества преимущественно выступает рекомендательная функция общественного мнения, а в сфере реализации законов (то есть в правоприменительном процессе) доминирует регулятивная.

Между тем при рассмотрении функций общественного мнения в институциональном аспекте принципиально важным является понимание того, что опрос общественного мнения о деятельности ОВД выступает формой общественного контроля за работой различных служб, подразделений правоохранительного органа. Роль и значение общественного мнения как одного из контролирующих и координирующих социальных факторов заключается в том, что оно воздействует на все стороны деятельности ОВД, их подразделений, «стимулируя» правоохранительное ведомство на результативность.

Однако, несмотря на востребованность социального аудита в сфере деятельности ОВД (полиции), продукция социологического мониторинга все еще не востребована в должной мере в практике управления МВД России. По мнению заместителя начальника ВНИИ МВД России А. Ситковского невысокая отдача социологических исследований общественного мнения в практике деятельности правоохранительного органа объясняется недостаточным представлением результатов мониторинга в средствах массовой информации, отсутствием широкой дискуссии по поводу их содержания, общественной значимости. Слабо задействованы использование возможностей ведомственных интернет-ресурсов, не налажена обратная связь с потребителями социологической информации, в числе которых должны быть все аналитические и управленческие структуры МВД. Все это означает, что проблема эффективного использования результатов мониторинга общественного мнения нуждается в пристальном изучении и принятии мер организационного и методического характера, требует серьезного заинтересованного, квалифицированного с точки зрения системы управления ресурсно-обеспеченного подхода¹.

В значительной степени решение этого вопроса зависит и от качества социологических опросов: во-первых, насколько методически грамотно организована работа по его изучению, есть ли возможности для ее усовершенствования, привлечения новых технологий и статистических расчетов; во-вторых, от выбора критериев и субъектов оценивания; в-третьих, от того насколько полно учитываются данные социологического опроса.

В теории и практике организации социологических исследований общественного мнения различают прикладную и фундаментальную социологию. В тоже время в научной литературе представлена позиция, согласно которой социологические теории в своих фундаментальных положениях являются «прикладными», так как непосредственным образом влияют «на практику раз-

¹ Ситковский. А.О состоянии и перспективах изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Профессионал. 2011. № 6. С. 25–27.

работки долгосрочных социальных программ, исходя из прогноза социальных изменений в обществе»¹.

Учитывая деление социологии на прикладную и фундаментальную, считаем целесообразным подразделение социологической информации на инструментальную и концептуально-теоретическую информацию. Каждая из них по своим качественным характеристикам должна соответствовать требованиям, предъявляемым к ним со стороны социологического знания, цели, задачам исследования, теоретическим положениям и установкам исследования.

Инструментальная социологическая информация – основной вид социологической информации, широко используемый в социальном управлении для выработки управленческих решений. В соответствии с дифференциацией типов социологической информации в социологических исследованиях различают три вида инструментальной социологической информации:

1. Первичная и вторичная информация. Первая содержит сведения о социальных объектах социологического исследования, полученных посредством применения социологических методов сбора информации. Особенность этого вида информации заключается в невозможности ее непосредственного использования без предварительной аналитической или статистической обработки. Вторая – это переработанная первичная информация, представленная в обобщенной, систематизированной, удобной для использования форме. Она является основой для заключительных выводов и теоретических обобщений, формирующих социологическое знание.

2. Качественная и количественная информация. Первая включает в себя часть содержания инструментальной информации, выраженную вербально. К количественной информации относится инструментальная информация о социальных объектах, выраженная числами. Данная дифференциация сложилась в прикладной социологии исторически как результат признания установки на обязательность и стремления к числовому представлению результатов измерительной процедуры. Довольно часто количественный компонент преобладает в представлениях о социологической информации.

3. Оперативная и стратегическая информация. В контексте управленческой деятельности оперативная информация используется для регулярной коррекции управляющих воздействий, а стратегическая – при социальном планировании, проектировании, моделировании.

Представляя собой один из методов прикладной социологии, инструментальная социологическая информация обладает определенными специфическими особенностями, ограничивающими возможности ее использования в практике управления: это значительные финансовые затраты на получение информации, временные затраты на получение информации, трудоемкость обеспечения качества информации, ее контроль и т. д.

¹ Ядов В.А. Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности. М.: «Добросвет», Книжный дом «Университет», 1998. С. 40.

Второй вид социологической информации – концептуально-теоретическая информация, которая в отличие от инструментальной социологической информации не оказывает непосредственного влияния на выработку конкретных управленческих решений, поскольку, отражая идеальный абстрактный уровень социальной реальности через средства выражения информационного знания в виде категориально-понятийного аппарата, теоретических положений и закономерностей, является результатом специальной, интеллектуальной работы с информацией. В культуре социологического исследования концептуально-теоретическая информация представляет основу прикладного социологического исследования, выступая как единство методологии, методики и организации, анализа и обобщения исследования.

Ввиду того, что в практике управления системы МВД России в большей степени востребованы именно выводы и практические рекомендации в подавляющем числе случаев в культуре использования социологической информации в органах внутренних дел преимущественно представлена инструментальная социологическая информация. Особенно актуально обращение к оперативной информации о состоянии объекта управления. Начиная с 90-х годов XX столетия, МВД России инициировало проведение ежегодных социологических исследований общественного мнения с целью изучения состояния правопорядка и эффективности деятельности органов внутренних дел в целом и эффективности деятельности сотрудников служб, подразделений¹.

Систематическое, регулярное проведение социологических исследований на региональном и федеральном уровнях позволило получить оперативную информацию в целях совершенствования деятельности органов внутренних дел и его отдельных служб, подразделений. Приказом МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации» ставятся задачи: 1) осуществлять оценку общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации; 2) на основе результатов работ по изучению общественного мнения готовить аналитические материалы и предложения руководству МВД России по повышению эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, совершенствованию их взаимодействия с гражданским обществом; 3) обеспечить использование результатов общественного мнения при подготовке соответствующих управленческих решений,

¹ Приказ МВД России от 30. 12. 1997 г. № 337 «О совершенствовании организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

планов работы, аналитических материалов и обзоров, методических рекомендаций, проведении брифингов, пресс-конференций и выступлений в СМИ¹.

Позднее приказом МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» определена цель постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, заключающаяся в получении социологической информации, отражающей мнение населения о работе полиции в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях, а также выявление и исследование факторов, влияющих на его формирование.

Здесь же дано понятие «постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции», рассматриваемого как форма организации проведения социологических исследований, обеспечивающая постоянное получение информации, отражающей мнение населения о деятельности полиции и факторах, влияющих на его формирование, включающих в себя изучение мнения населения о деятельности полиции в отдельных субъектах РФ для выявления и анализа факторов, влияющих на формирование оценки населением эффективности работы полиции, а также проведение интернет-опросов как сбора мнений населения о деятельности полиции, организованный с использованием аппаратно-программного комплекса «Официальный интернет-сайт МВД России» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»².

Актуальность использования социологической информации в управленческой деятельности возросла в связи с провозглашением общественного мнения как одного из официальных оценок деятельности полиции. В Федеральном законе «О полиции» мнение граждан о деятельности органов внутренних дел (полиции) определено в качестве одного из основных критериев официальной оценки ее работы (ст. 9. п. 8).

Не оспаривая ценности инструментальной социологической информации важно понимать целесообразность привлечения в управленческую деятельность органов внутренних дел концептуально-теоретической социологической информации в целях более глубокого анализа и прогнозирования социальных процессов в социальной среде функционирования полиции, понимания перспектив развития, учета криминологических и социальных факторов и др.

Все вышесказанное требует развития теоретических и прикладных вопросов в части организации изучения общественного мнения по ряду актуальных направлений: а) взаимодействие полиции с общественными объединениями и организациями, институтами гражданского общества и широкими слоями населения; б) оценка удовлетворенности потребностей личности и населения в защите их прав и интересов, обеспечении безопасности жизни; в) социальная направленность деятельности полиции.

¹ Приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации».

² Приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

Не менее перспективным социологическое исследование общественного мнения представляется в связи с профилактической направленностью деятельности полиции. К слову, за рубежом необходимой и органичной частью служебной деятельности полицейских департаментов стал проективный опрос общественного мнения о деятельности полиции, ориентируемой на изучение конкретных проблем граждан, а также мнения европейской общественности о реализации сотрудниками ОВД функции социальной помощи и социального обслуживания. Так, например, взятая на вооружение правоохранительными органами Запада социальная концепция полицейской службы заключается в том, что сотрудники полиции служат обществу, обеспечивают безопасность граждан и получают ощутимую помощь от общества, которому они служат.

Согласно этой стратегии полиция учится прислушиваться к населению и концентрирует свои усилия на тех направлениях, которые усиливают качество жизни людей¹. В этом случае общественность может выполнять оценочную, регулятивную, аналитико-конструктивную и контрольную функции. При этом общественное мнение одновременно оценивает сам факт соблюдения социальных норм сотрудниками и содержит требования к их поведению. В этом качестве общественное мнение оказывает влияние на деятельность сотрудника ОВД, способствуя его формированию и развитию как личности.

Заметим, что качество социологического мониторинга деятельности ОВД (полиции) объективно повышается, когда носителями общественного мнения наравне с населением выступают сами сотрудники ведомства (оценка изнутри). Сопоставляя мнение сотрудников с мнением населения, можно выработать обобщенные, новые концептуальные взгляды на совершенствование деятельности органов внутренних дел в целом и его отдельных служб, подразделений.

Активное выявление запросов и настроений, присущих сотрудникам полиции и населению, позволяет принимать своевременные управленческие решения, направленные на повышение эффективности деятельности полиции и качественное выполнение поставленных перед ними задач, понять социально-психологические проблемы взаимодействия полиции с населением, учесть актуальные потребности различных социальных групп и слоев населения, их ожидания, интересы.

В этой связи примечателен зарубежный опыт управленческой деятельности полицейских департаментов, придерживающихся основных принципов этики полицейской службы и отказывающихся от жесткой регламентации управленческих процессов в пользу гибких оптимальных путей управления, содействующих развитию инициативности у сотрудников, их умению контактировать с населением («Морально-этический кодекс полицейского США», «Этика полицейского ФРГ», «Положение об этических принципах полицейской службы Великобритании», «Основные принципы этики полицейской службы»²).

¹ Overman R. The Case for Community Policing. The Police Chief, March, 1994. P. 20–23.

² Этика сотрудников правоохранительных органов. М.: Издательство «Щит-М», 2005. С. 506–514.

В свою очередь МВД России также ставит задачу в направлении поиска кардинальных преобразований путей управления, способствующих реализации эффективных форм и методов управленческой деятельности.

Для того чтобы социологическая информация постоянно соответствовала информационным потребностям управления ОВД, нужен длительный и целенаправленный процесс совершенствования организации данного канала информации, ориентирующийся на постоянное обновление информационных технологий и на новые тенденции развития сферы прикладных социологических исследований. На деле все преимущественно сводится к накоплению социологической информации и мало примеров эффективного включения социологической информации в повседневную работу органов управления территориальных органов внутренних дел. Также, практически, отсутствует механизм включения социологической информации в сферу деятельности органов внутренних дел на федеральном и региональном уровнях, и существуют известные сложности учета разнообразных интересов и потребностей социальных групп и общностей.

Все вышесказанное потребует усилий и понимания как со стороны исполнителей – специализированных социологических организаций, поставляющих социологическую информацию, так и со стороны потребителей – заказчиков этой информации (органы управления системы МВД России).

Как видим, систематический социологический мониторинг общественного мнения дает возможность не только получать представление о деятельности органов внутренних дел и личности сотрудника полиции среди населения, но и открывает возможности для целенаправленного привлечения результатов исследования в процесс подготовки научно обоснованных управленческих решений, направленных на совершенствование правоохранительной деятельности; своевременного внесения актуальных управленческих корректив, установления системы обратной связи в интересах населения и органа правопорядка. В этой связи, исходя из того, что социологическое обеспечение управленческой деятельности является одним из основных условий успешного функционирования полиции в современных условиях, требуется:

- включение социологической информации в повседневную работу органов управления на региональном и местном уровнях, ориентированной на изучение конкретных интересов и потребностей социальных групп и общностей, включая сотрудников полиции;

- развитие теоретических и практических вопросов социологического обеспечения управленческой деятельности полиции, исходя из изменений в социальной сфере жизни общества и новых вызовов современности;

- развитие и реализация Концепции организации единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности полиции в связи с переходом системы МВД России (полиции) в новое качественное состояние (обновление принципов, задач, структуры, функций);

– разработка методики, вопросов оценки и организации исследований общественного мнения по ряду таких актуальных направлений, как: а) оценка удовлетворенности потребностей личности и населения в защите их прав и интересов, обеспечении безопасности жизни; б) оценка социальной направленности деятельности полиции; в) оценка профилактической деятельности полиции; г) оценка взаимодействия полиции с общественными объединениями и организациями, институтами гражданского общества, органами местного самоуправления и широкими слоями населения; д) оценка эффективности деятельности полиции.

3.2.2. Оценки и измерение эффективности деятельности полиции

Внутрисистемный аспект управления полицией включает рассмотрение системы оценки и измерения эффективности деятельности полиции в качестве важного социального инструмента управления, а также необходимого условия для повышения качества и эффективности деятельности ОВД (полиции). Определяя перспективы развития теории управления органами внутренних дел в настоящее время, одним из приоритетных направлений научных исследований провозглашено создание эффективной системы научного сопровождения и выработка путей оптимизации методики оценки деятельности ОВД¹.

В исследованиях российских ученых, посвященных проблематике эффективности деятельности органов внутренних дел, представлены теоретические разработки и практические рекомендации, подходы, методологии, критерии оценки эффективности деятельности правоохранительного органа². Кроме того вопросы повышения эффективности деятельности органов внутренних дел рассматриваются учеными в свете преобразования правоохранительного органа, представляя его с позиции социальной системы, организации и др.³

В свою очередь, мы полагаем, что постановка проблемы эффективности деятельности органов внутренних дел и достижения качества их функционирования поднимает вопросы уточнения понятия «эффективность деятельности органов внутренних дел» и разработки критериев эффективности в зависимости от направленности, вида деятельности органов внутренних дел, этапов его развития.

Согласно литературным источникам, изначально разработанный в сфере экономических наук термин «эффективность» представляет собой вид

¹ Яськов Е.Ф., Коробов В.Б. Становление и развитие теории управления органами внутренних дел: результаты, проблемы и перспективы // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 2 (10). С. 21.

² Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: опыт системного исследования. СПб.: СПб акад. МВД России, 1998; Ипахан А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1976; Каминская В.И. Теоретические проблемы социальной обусловленности и эффективности уголовного правосудия // Эффективность применения уголовного закона. М., 1973; Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993.

³ Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1981; Егорьев С.В. Органы внутренних дел как социальная организация: проблемы их реформирования и повышения эффективности деятельности: дис. док-ра соц. наук. Уфа, 1998; Ипахан А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 4. С. 47–55; Общественное мнение о милиции: 1995–2000 гг. М.: ВНИИ МВД России, 2001.

оценочного критерия, выступающего в качестве количественного параметра через соотношение затрат и результатов осуществляемой в конечном итоге деятельности¹. На уровне государственного, муниципального управления, менеджмента он выступает показателем, фиксирующим соотношение затрат и результат управленческой деятельности².

В отношении социальной системы–организации Л.Ш. Берекашвили определяет эффективность как выраженную «количественно-качественными характеристиками конечных результатов труда и мерой их соответствия произведенным для этого затратам степень достижения целей функционирования системы»³.

Кроме того, при рассмотрении понятия «эффективность» в литературе различают категории «оптимальность» и «результативность», имеющие смысловое отличие и соотносящиеся между собой как общее и особенное. «Эффективность» – есть степень, мера достижения стоящих перед управлением цели; «оптимальность» – это технология управления, то есть достижение максимального эффекта при наименьших затратах ресурсов, усилий и времени, а «результативность» – это показатель эффективности управления.

Между тем понимание эффективности деятельности органов внутренних дел как меры достижения целей требует, по мнению ряда исследователей, принципиальных уточнений⁴. Так, по замечанию В.И. Каминской, отношение между фактически достигнутым результатом и целью является лишь формулой для измерения эффективности, но не самой эффективностью⁵.

В свою очередь, Е.Ю. Аврутин, рассматривая государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования эффективности деятельности органов внутренних дел, учитывает направления и виды деятельности органов внутренних дел, представляя их в диалектической взаимосвязи, и исходя из философских категорий «общее», «особенное» и «единичное. При этом он полагает, что в этой триаде «общее» предстает как управление, призванное обеспечивать оптимальность функционирования и развития системы МВД с целью полного удовлетворения общественных потребностей по поддержанию правопорядка. «Особенное» выступает как виды организационно-распорядительной и оперативно-служебной деятельности, реализуемые вовне системы, обеспечивая выполнение ее основных функций (функций-задач), и вовнутрь системы, обеспечивая функционирование органов внутрен-

¹ Костин В.А. Теория управления. М.: Гардарики, 2004. С. 202.

² Там же. С. 219.

³ Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1981. С. 17–18.

⁴ Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003; Ипакян А.П. Оценка деятельности органов внутренних дел в механизме налаживания их взаимодействия с населением // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 92–97; Каминская В.И. Теоретические проблемы социальной обусловленности и эффективности уголовного правосудия // Эффективность применения уголовного закона. М., 1973.

⁵ Каминская В.И. Теоретические проблемы социальной обусловленности и эффективности уголовного правосудия // Эффективность применения уголовного закона. М., 1973. С. 174

них дел как социальной организации. «Единичное» – это конкретный труд сотрудников различных служб и подразделений, который может быть по своему характеру предметным или управленческим.

В соответствии с этим Ю.Е. Аврутин различает: а) эффективность управления в органах внутренних дел в целом, означающую обеспечение правопорядка и общественной безопасности социума; б) эффективность внешне направленной деятельности, то есть контроль над преступностью, включающий выявление, предупреждение и раскрытие преступления; в) эффективность управленческой (внутриорганизационной) деятельности, подразумевающей функционирование ОВД как целостной социальной системы, предназначенной для решения конкретных правоохранительных задач.

Соответственно: эффективность управления связана со способностью систем и процессов управления организовывать деятельность органов, служб подразделений и отдельных сотрудников на таком уровне, чтобы ограничивая милицейское присутствие сферой обеспечения правопорядка и общественной безопасности социума, обеспечить при этом упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, защита и воспроизводство которых отнесены законодателем к компетенции органов внутренних дел; эффективность внешне направленной деятельности, реализуемой посредством милицейского принуждения и милицейской превенции, представляет собой содержательную характеристику конкретных действий служб и подразделений органов внутренних дел по обеспечению контроля над преступностью, включающую в себя выявление, предупреждение и раскрытие преступлений с целью переструктуризации преступности и ее сдерживания на объективно обусловленном уровне; эффективность управленческой деятельности связана со способностью аппарата управления таким образом организационно обеспечить функционирование органа внутренних дел, чтобы он был способен противостоять дезорганизующим воздействиям среды, сохраняя свою целостность и надежность как социальная система, созданная для решения конкретных правоохранительных задач¹.

Как видим, раскрывая понятие «эффективность» применительно к деятельности органов внутренних дел, Ю.Е. Аврутин учитывает виды и направления деятельности правоохранительного органа, каждый из которых отличается целями, средствами достижения, конечными результатами.

Рассматривая эффективность как атрибутивный признак социальной деятельности вообще и правоохранительной деятельности, в частности, Ю.Е. Аврутин полагает, что «не соотнесенное с содержанием, характером социальной деятельности и конкретными критериями ее оценки, понятие «эффективность» является абстрактной научной категорией и не может вы-

¹ Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 21–22.

полнять продуктивные функции ни сточки зрения научного мышления, ни с точки зрения потребностей социальной практики»¹.

Следуя представленным выше положениям о необходимости соотнесения эффективности с содержанием, характером деятельности, конкретными критериями ее оценки, А.П. Ипакян полагает, что «понимание эффективности деятельности органов внутренних дел как результативности не может сводиться только к ее результатам в цифровом выражении соответствующих показателей, которые сами по себе, без соотнесения к определенным основаниям, недостаточно информативны, чтобы служить базой всей системы оценки. Таким основанием могут быть цели деятельности, условия и средства, порождающие результат»². Эффективность зависит «от содержания цели, ее соответствия объективным правоохранительным потребностям общества, удовлетворению которых призвана служить деятельность ОВД»³.

Осмысливая научные исследования, посвященные проблеме эффективности деятельности органов внутренних дел в целом, нельзя не отметить работы, связанные с раскрытием содержания термина «эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел» и выявлением условий, направлений повышения эффективности управленческой деятельности в социальных организациях, системах, органах внутренних дел⁴.

Анализ литературы указывает на отсутствие единого подхода к определению понятия «эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел» и на не разработанность методологического инструментария, позволяющего исследовать проблему эффективности управления органами внутренних дел. Понимая всю сложность и многоаспектность понятийной проблемы, воспользуемся одним из имеющихся в научных исследованиях определений данного термина. В работе В.Н. Курылевой под эффективностью управленческой деятельности в органах внутренних дел понимается наиболее оптимальное соотношение между фактическим результатом воздействия субъектов управления на управляемую систему и теми целями, для достижения которых это воздействие осуществлялось⁵.

¹ Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 415.

² Ипакян А.П. С. Оценка деятельности органов внутренних дел в механизме налаживания их взаимодействия с населением // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 95.

³ Ипакян А.П. Указ. соч. С. 95.

⁴ Андриасов А.Г. Организационные противоречия в системе управления ОВД // Закон и право. 2006. № 11. С. 29–31; Курылева В.Н. Эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел // Следователь. 2008. № 6. С. 52–53; Основы управления в органах внутренних дел: учебник (часть 2) / В.И. Михайлов и др.; под ред. доктора юридич. наук, проф. Ф. Б. Мухаметшина. 2-е изд., перераб. и доп. Уфа: УЮИ МВД России, 2007; Плюснин А.М., Яськов Е.Ф. Теория социального управления. Киров: филиал НОУ ВПО «СПБивЭСЭП» в г. Кирове, 2007; Ромейко-Гурко А.С. О компетенционной модели взаимоотношений в системе управления ОВД // Закон и право. 2006. № 11. С. 25–28.

⁵ Курылева В.Н. Эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел // Следователь. 2008. № 6. С. 53.

Как следует из содержания представленного В.Н. Курылевой определения, совершенствование управления представляет собой один из потенциальных резервов повышения эффективности деятельности органов внутренних дел.

В нашем исследовании разработка методологического подхода к социологическому анализу социально-управленческих основ деятельности института полиции во многом смыкается с определением первоочередных условий, факторов, обеспечивающих повышение эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел.

В поисках приоритетных направлений и детерминант (факторов) совершенствования деятельности ведомства сегодня можно выделить ряд конструктивных подходов, определивших условия эффективности управления в органах внутренних дел: «уровень научного развития проблематики»; квалификация и дисциплина кадров управления; количество и ценность информации; наличие научной методики анализа и оценки информации; совершенствование функциональной, организационной структуры и структуры управления в системе; экономические возможности системы; стиль управления; социально-психологический климат в коллективе; законодательная и нормативно-правовая урегулированность систем и процессов управления; авторитет руководителя¹; реальное планирование работы; отлаженность системы подбора и расстановки кадров; адекватный уровень заработной платы и льгот; своевременная и качественная оценка трудовой деятельности; мотивация персонала²; организационно-управленческие параметры, функционально-структурные построения по горизонтали и вертикали, набор элементов, их связи и свойства, направления, приоритеты задач, требования, предъявляемые к качеству, и многое другое, охватываемое управленческим арсеналом, включая вопросы внешнего взаимодействия, в том числе с населением³; полнота соответствия управляющих структур объективно требуемому содержанию деятельности аппарата; своевременное «реагирование» структур управляющих субъектов на изменение условий и потребностей управляемой среды; своевременное изменение форм и методов управления; обновление устаревших общественных форм, стилей и методов работы, приведение их в соответствие с изменившимися условиями; преодоление устаревшей психологии и мышления кадров⁴; надлежащее правовое регулирование всех аспектов управления ОВД, соблюдение правовых форм при исполнении решений по внесению тех или иных организационных изменений в систему органов внутренних дел (правила дове-

¹ Плюснин А.М., Яськов Е.Ф. Теория социального управления.. Киров: филиал НОУ ВПО «СПбИВЭСЭП» в г. Кирове, 2007. С. 307.

² Основы управления в органах внутренних дел: учебник (часть 2) / В.И. Михайлов и др.; под ред. доктора юрид. наук, проф. Ф.Б. Мухаметшина. 2-е изд., перераб. и доп. Уфа: УЮИ МВД России, 2007. С. 221.

³ Ипакян А.П. Оценка деятельности органов внутренних дел в механизме налаживания их взаимодействия с населением // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 96–97.

⁴ Андриасов А.Г. Организационные противоречия в системе управления ОВД // Закон и право. 2006. № 11. С. 30.

дения решений до исполнителей, типовые документы об оперативном и контрольном информировании о ходе исполнения, акты проверок и статистических сведений, материалы анализа и оценки вновь возникшей организационно-управленческой ситуации и др.)¹; научная организация труда; информационное обеспечение; научная обоснованность, преемственность, плановость и постепенность проводимых преобразований; организация адекватного и оперативного реагирования на любые изменения оперативной обстановки; конкретизация и распределение функций между различными звеньями системы; оптимальная простота и гибкость организационных структур; приоритетная ориентация деятельности всех служб на решение задач борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности².

Как видим определение направлений, условий, факторов, обуславливающих повышение эффективности управленческой деятельности в социальных организациях, системах, в органах внутренних дел, относится к числу дискуссионных вопросов, к которым привлечено внимание отечественных ученых.

Между тем проблема измерения и оценки эффективности функционирования полиции как социального института в аспектах управленческой деятельности также представляет собой одну из важнейших теоретико-методологических проблем, требующих осмысления, и связана с уточнением понятия «эффективность деятельности органов внутренних дел (полиции)» и разработкой оценочных критериев эффективности деятельности полиции.

Давая в общем приближении определение эффективности деятельности милиции, Ю. Е. Аврутин полагает, что эффективность представляет собой специфическое системное состояние деятельности милиции, характеризующее цели, общие принципы, содержание, организацию, формы, методы, средства, личностный стиль и результаты ее осуществления; его (состояния) соответствие потребностям общества в обеспечении порядка и законности³.

«Эффективность деятельности ОВД (полиции)» в авторском прочтении раскрывается исходя из представления полиции как социального института, главным назначением которого является удовлетворение общественно значимых потребностей в защите жизни и здоровья, прав и интересов личности и населения, обеспечение их безопасности, охраны общественного порядка и поддержания правопорядка. В этом контексте нами дается дефиниция понятия «эффективность деятельности полиции». «Эффективность деятельности полиции» в целом – есть степень, мера достижения заданных социальных значимых целей, задач, отвечающая общественным ожиданиям и потребностям и определяемая внешними и внутренними параметрами функционирования, где субъек-

¹ Ромейко-Гурко А.С. О компетенционной модели взаимоотношений в системе управления ОВД // Закон и право. 2006. № 11. С. 28.

² Курылева В.Н. Эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел // Следователь. 2008. № 6. С. 53.

³ Аврутин А.Ю. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 415.

тами оценки внутренних параметров выступают вышестоящие полицейские структуры; а субъектами оценки внешних параметров – население.

В тесной связи с рассмотрением теоретико-методологических подходов к определению эффективности деятельности органов внутренних дел, полиции находится проблема разработки теоретических основ оценки и измерения функционирования органов внутренних дел, выделения системы критериев оценки эффективности деятельности полиции и связанными с ними организационными, управленческими, социальными, аспектами.

Раскрывая проблему оценки и измерения эффективности деятельности ОВД, полиции исследователи рассматривают теоретические аспекты данной проблемы (теоретические основания оценки и измерения, анализа), подходы к оценке результатов деятельности подразделений МВД России (построение адаптивного механизма оценки), осмысливают опыт выделения критериев эффективности деятельности полиции в практике зарубежных стран¹.

Также в литературе обсуждаются вопросы о необходимости разработки новой парадигмы оценки работы правоохранительного органа в России. В частности, предлагается использовать гибкий подход к оценке деятельности органов внутренних дел, основывающийся на единой системе показателей, в соответствии с которым оценка работы правоохранительного органа осуществляется в два этапа:

- первый этап заключается в анализе результатов деятельности, оперативной ситуации и определении на ее основе приоритетов, в результате чего формируются целевые ориентиры деятельности конкретного органа внутренних дел (плановые (критические) значения показателей на определенный период);

- второй этап – оценивается деятельность органов внутренних дел на основе сравнения плановых значений показателей с достигнутыми².

Особенно актуальным сегодня представляется разработка адаптивной системы оценивания эффективности деятельности полиции и обновление критериев оценки деятельности полиции, одно из центральных мест среди которых занимает мнение населения о качестве работы органов внутренних дел (полиции), оцениваемое на основании систематического проведения социологических исследований общественного мнения по значимым для населения проблемам правоохранительного назначения³.

¹ Аврутин А.Ю. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003; Андреева И.А. Критерии и практика оценки деятельности полиции в Англии и Франции // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2012. С. 76–84; Об отечественных научных разработках проблем критериев оценки деятельности органов внутренних дел и зарубежном опыте оценки деятельности полиции (материалы рабочей группы): аналитическая справка. М., 2001; Ульянов А.Д. Приоритеты в оценке деятельности органов внутренних дел // Труды Академии МВД России. 2011. № 2 (18). С. 32–37.

² Романовский И.Л., Степанов С.Ю. К вопросу о совершенствовании системы оценки деятельности органов внутренних дел // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2012. С. 75–76.

³ Бунов Е.Г. Сотрудники органов внутренних дел об эффективности их деятельности // Социологические исследования. 2011. № 11. С.87-89; Воронов А.М., Кожуханов Н.М. Общественное мнение как критерий

Такой подход к оценке деятельности ОВД (полиции) в большей степени отвечает позиционированию полиции как социального института.

Отличаясь первоначально фрагментарным характером, практика социологического изучения общественного мнения в сфере органов внутренних дел получила целенаправленное развитие после издания приказа МВД России № 295 от 22 августа 1992 г. «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел»¹; и со временем, пройдя доработку², получило итоговое оформление в приказе МВД России № 1246 от 30 декабря 2007 г. «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации»³.

Практически параллельно активизировались исследования по изучению общественного мнения по вопросам эффективности деятельности правоохранительного органа, проводимые исследовательскими центрами Левада-центр, ВЦИОМ и другими, по данным которых результаты опроса отличались от показателей ведомственных источников (ВНИИ МВД России и социологическими лабораториями вузов МВД России).

Учитывая имеющийся опыт и полученные результаты многолетних исследований общественного мнения о деятельности органов внутренних дел был издан приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции»⁴. Как отмечается в литературе, в практике мониторинга общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел, проводимыми силами МВД России на протяжении последних пяти лет, собраны, обработаны и проанализированы массивы социологической информации, полученные в результате опросов более чем 200 тысяч человек⁵.

оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // Российский следователь. №7. 2005. С.36–39; Арчибасова Л.А. Общественное мнение в свете Федерального Закона «О полиции» // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2012. С. 88–90; Кузнецов А.В., Кузнецова И.А. Общественное мнение о деятельности полиции как один из основных критериев официальной оценки // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2012. С. 94–95.

¹ Приказ МВД России № 295 от 22 августа 1992 г. «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел».

² Письмо МВД России от 4 ноября 1993 г. «О неудовлетворительной организации работы по изучению общественного мнения»; приказ МВД России № 746 от 4 июня 1997 г. «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения и повышения его значимости для улучшения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел».

³ Приказ МВД России № 1246 от 30 декабря 2007 г. «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации».

⁴ Приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

⁵ Ситковский А. Общественное мнение как основа криминологического прогнозирования в деятельности ОВД // Профессионал. 2013. № 1 (111). С. 38.

С принятием Федерального закона «О полиции» законодательно определено, что общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции (ч. 6 ст. 9)¹. При этом, ориентируясь на показатели общественного мнения как основного критерия их деятельности, Закон «О полиции» следует принципу общественное доверие и поддержка граждан. Головным подразделением МВД России, отвечающим за координацию всей работы по проведению мониторинга общественного мнения на основе вневедомственного сбора социологической информации, утвержден ФГКУ «ВНИИ МВД России»².

Значимость данного законодательного шага заключается в признании роли общественного мнения в оценке деятельности полицейских служб, подразделений, что бесспорно обогащает содержание управления. Между тем, полноценное использование социального потенциала общественного мнения в управленческой деятельности требует обращения к проблеме определения и выбора критериев оценки деятельности подразделений полиции, отвечающих правоохранительному и социальному назначению полиции.

До принятия Федерального закона «О полиции» в органах внутренних дел практиковалась система показателей служебной деятельности, основывающаяся на признании приоритетным обеспечение закона и порядка, а не социального обслуживания населения. В этой связи главными критериями эффективности деятельности правоохранительного ведомства выступали выявление и раскрытие преступления; обнаружение лица, совершившего преступление; исполнение уголовного наказания и др.

Оказание общественных услуг, обеспечение безопасности потерпевшего и свидетелей, своевременное возмещение ущерба пострадавшим в результате преступления, многие другие виды социальной деятельности органов внутренних дел не являлись основными показателями их деятельности. О серьезности подхода руководства МВД к решению вопроса оценки эффективности деятельности органов внутренних дел (полиции) свидетельствуют принятые в последующие годы меры.

31 декабря 2013 года МВД России издало приказ № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации», согласно которому обновление системы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации связано со стремлением совершенствования оперативно-служебной деятельности территориальных органов МВД России, в том числе полиции; концентрацией усилий личного состава на достижении конечных результатов при выполнении возложенных задач и реализации функций, а также – со структурными изменениями в системе МВД России³.

¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Приказ МВД России № 1114 от 19 декабря 2012 г.

³ Приказ МВД России № 1040 от 31 декабря 2013 г. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

В соответствии с данным приказом утверждена и введена в действие инструкция, включающая показатели ведомственной оценки органов внутренних дел. С введением в действие новой системы оценки деятельности органов внутренних дел отныне о деятельности полиции можно судить по целому ряду критериев:

- 1) эффективность деятельности по ведомственным показателям;
- 2) результаты исследования общественного мнения;
- 3) итоги отчетов должностных лиц территориальных органов перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) информирование государственных, муниципальных органов и граждан;
- 5) результаты инспекторских выездов и зонального контроля.

Что касается эффективности работы территориальных органов субъектов Федерации, то она оценивается по таким основным направлениям, как обеспечение законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, расследование преступлений, предупреждение и пресечение преступлений, качество расследования уголовных дел, возмещение материального ущерба, эффективность исполнения законодательства об исполнительных правонарушениях, обеспечение безопасности дорожного движения.

Вместе с тем новая система оценки деятельности органов внутренних дел по своей сути мало чем отличается от ранее действующей системы. По этому поводу в литературе есть мнение, что данная система оценки работы правоохранительного органа «вряд ли способна решить задачу качественной модернизации деятельности органов внутренних дел», поскольку в ней, с точки зрения ее организации, сохранились «многие черты предшествующей системы, так как была создана по ее подобию»¹. В итоге, разработка качественно новой схемы оценки деятельности органов внутренних дел остается нерешенной и потому крайне актуальной задачей².

В итоге остается нерешенной и крайне актуальной задачей разработка качественно новой системы оценки и измерения эффективности деятельности органов внутренних дел, опирающаяся на гибкую социально ориентированную систему показателей деятельности полицейских служб и подразделений, и отвечающую современным представлениям общественности о назначении полиции. Сегодня, отвечая вызовам развития общества, в странах зарубежья утверждаются «менеджерские» методы оценки эффективности деятельности полицейских служб и подразделений, связанные с качеством оказания правоохранительных услуг населению. В частности, в 2008 году в Англии была введена в действие система оценки эффективности под названием The Analysis of Policing and Community Safety (APACS), включающая показатели: уровень удовлетворенности полицейской службой, понимание местных

¹ Бунов Е. Г. Сотрудники органов внутренних дел об эффективности их деятельности // Социологические исследования. 2011. № 11. С. 88.

² Там же.

проблем, набор в полицию представителей этнических меньшинств, противодействие антисоциальному поведению, уровень тяжкой преступности, процент завершенных и переданных в суд дел по тяжким преступлениям, количество поджогов на 10 000 человек, возвращение активов, число жертв дорожно-транспортных происшествий, динамика сокращения правонарушений, уровень рецидивной преступности, экономическая эффективность (соотношение расходов с качеством работы), количество больничных, соотношение количества повторных случаев домашнего насилия к их общему числу и др.¹

В свою очередь, рассматривая проблему повышения эффективности деятельности полиции в социально-управленческом аспекте, и следуя ориентации деятельности института полиции на усиление социальной направленности его функционирования с целью приведения функционирования органа правопорядка его правоохранительному и социальному назначению, мы полагаем целесообразным включить в основу системы оценки и измерения эффективности деятельности полиции показатели, учитывающие: 1) уровень авторитета полиции; 2) уровень уважения и доверия граждан к деятельности полиции; 3) уровень удовлетворенности потребностей личности и населения в защите их прав и интересов, обеспечении безопасности их жизни; 4) своевременное решение социально-правовых проблем граждан; 5) динамику обеспечения безопасности личности и населения; 6) степень мобилизованности полицейских служб, подразделений по предотвращению и пресечению правонарушений, раскрытию преступлений; 7) частоту взаимодействия полицейских подразделений с проблемными категориями граждан, со средствами массовой информации; 8) частота обращения граждан в кризисные центры, службы доверия, службы собственной безопасности, сайты Министерств, Управлений системы МВД; 9) уровень безопасности личности и населения в процессе проведения специальных оперативных действий.

При этом приоритетным признать показатель «уровень удовлетворенности потребностей личности и населения в защите их прав и интересов, обеспечении безопасности их жизни».

Завершая рассмотрение проблемы методологического подхода к разработке системы современных параметров оценки и измерения эффективности деятельности полиции, рекомендуем: а) систематически отслеживать шкалу общественных ценностей широких слоев населения; б) проводить систематическое обновление критериев эффективности деятельности полиции, учитывающих новые современные виды социальных потребностей, ожиданий различных социальных общностей, организаций, а также социальных нарушений, нарушений общественного порядка; в) включить в систему оценки и измерения эффективности деятельности полиции индикаторы состояния правопорядка, связанные с широким общественным резонансом; г) включить в

¹ Андреева И.А. Критерии и практика оценки деятельности полиции в Англии и Франции // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2012. С. 78.

систему оценки и измерения эффективности деятельности полиции индикаторы взаимодействия полиции с широкими слоями населения, проблемными категориями граждан;

Таким образом, при решении проблемы измерения и оценки деятельности органов внутренних дел (полиции) мы придерживаемся следующей методологической позиции: при определении эффективности деятельности полиции на вверенной им территории считать целесообразным использование двух категорий оценки эффективности: «ведомственную» – оценка основных направлений деятельности полицейских подразделений (обеспечение законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, расследование преступлений, качество расследования уголовных дел, возмещение материального ущерба, обеспечение безопасности дорожного движения и др.) на основании инспекторских выездов и зонального контроля, отчетов должностных лиц и т. д; «общественную» – оценка общественностью актуальных социально значимых аспектов деятельности полиции на основе использования вневедомственных источников социологической информации.

Главным и основным показателем эффективности следует рассматривать оценку населения, общественности, а ведомственную оценку эффективности деятельности полиции – как статистическую информацию. Признавая ценность ведомственной оценки эффективности деятельности полиции при проектировании, реализации, корректировке управленческих решений, предлагаем шире использовать ее социологические ресурсы в механизме управленческой деятельности.

3.2.3. Стиль руководства в полиции

Характер общественных отношений, сложившихся в России к началу третьего тысячелетия, актуализирует проблему современного стиля руководства и определения путей повышения его эффективности для многих государственных институтов и организаций; ставит вопросы переосмысления требований к философии и культуре субъектов управления, системы оценочных критериев эффективности руководства. По данным отдельных исследований ранжирование десяти приоритетных требований к руководителям организации обнаруживает рост рейтинга эффективности руководства с годами. Так, если в 1975 году требование к эффективности руководства занимало восьмую позицию, то в 1985 году оно поднялась на четвертую, а в 1995 году – на вторую позиции¹. В связи с этим, правомерен вопрос, каким требованиям отвечает эффективная деятельность руководителя? Что следует считать критерием технологии успеха руководителя?

В материалах периодической печати, трудах Академии управления МВД России, других научных изданиях представлены публикации, рассматривающие большой круг вопросов, связанных с личностью руководителя

¹ Кноринг В.И. Теория, практика и искусство управления. 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 278.

ОВД с позиции теории управления, социологии управления, психологии, педагогики и др.¹

В последние годы наметилась тенденция обсуждения данной проблемы с позиции теории и практики менеджмента².

Анализируя организационные противоречия в системе управления органов внутренних дел России, А.Г. Андриасов считает, что достижение более эффективной деятельности структур управления в органах внутренних дел становится возможной не только при условии внедрения самых прогрессивных структур, но и преодоления устаревших психологии и мышления кадров. В связи с этим, в числе факторов, определяющих успешное функционирование новых структур управления в правоохранительном органе, рассматривается «решительное изменение формировавшихся десятилетиями приемов командования и мелочной опеки»³.

Обсуждая желаемые качества руководителя, необходимые для осуществления успешной служебной деятельности, отдельные исследователи наряду с разбором стиля управления определяют значимые детерминанты его поведения, хорошее знание подчиненных. Так, в работе Л.М. Колодкина, в числе требований, предъявляемых к руководителю ОВД, – владение методами оценки подчиненных, умение понимать людей, правильно использовать полученную о них информацию⁴.

В свою очередь, обосновывая оптимальную структуру механизма формирования индивидуально-ситуативного стиля управления как социального феномена, Г.М. Бураканова считает, что поведение руководителя определяется чертами его личности и ситуационными переменными (специфическими задачами)⁵.

Определение оптимальных качеств руководителя (или системы основных требований), его позитивных ориентиров, лидерских качеств, волевых навыков и т. п. с целью выявления модели эффективного управления является проблематичным вопросом в теории управления в целом и органов внутренних дел в частности. Так, одно из сомнений о целесообразности определения поведения ру-

¹ Бураканова Г.М. Социальное проектирование системы подготовки руководящих кадров: автореф. дис. ... д-ра. соц. наук // Академия управления МВД России. М., 2003; Гладилин А.П. Профессиональная культура и имидж руководителя органов внутренних дел (философско-культурологический аспект) / Академия управления МВД России. М., 1998; Голиков В.Д., Михайлов В.И. Управление персоналом. Уфа: Восточн. ун-т, 1999; Здир Я.А. Коллегиальность и единоначалие в управлении органами внутренних дел. М., 1972; Казанцев В.И. Организация личной работы руководителя МВД, УВД. М., 1991; Колодкин Л.М. Методы изучения и оценки персонала органов внутренних дел. М., 1993; Маилаян С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: Опыт системного исследования групповых форм. М., Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000; Роша А.Н. Социологические аспекты деятельности и личности руководителя. М. 1993; Сердюк Н.В. Развитие интеллектуальных и профессионально-нравственных качеств руководителя полиции // Психологические проблемы правоохранительной деятельности в современных условиях: материалы межвузовской научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2012. С. 104–110.

² Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007.

³ Андриасов А.Г. Организационные противоречия в системе управления ОВД // Закон и право. 2006. № 11. С. 31.

⁴ Колодкин Л.М. Методы изучения и оценка персонала органов внутренних дел. М., 1993. С. 12.

⁵ Бураканова Г.М. Социальное проектирование системы подготовки руководящих кадров: автореф. дис. ... д-ра соц. наук // Академия управления МВД России. М., 2003. С. 32.

ководителя, прогнозирования его лидерских качеств, умения понимать людей и др. принадлежит А.Н. Роше, по мнению которого, «основные способности к лидерству проявляются, в конечном счете, лишь при нахождении на должности руководителя и исполнении соответственных обязанностей»¹.

На наш взгляд, если следовать положению, что главной задачей любого уровня управления является реализация цели, то основополагающими детерминантами (факторами) успешного руководства в органах внутренних дел (полиции) являются методы достижения цели, основывающиеся на универсальных принципах руководства. Это распределение обязанностей с учетом максимальных возможностей исполнителя; реальность и конкретность в постановке задач; равномерность заданий и их непротиворечивость друг другу; соответствие заданий органическим функциям; степень ответственности при распределении обязанностей; сочетание ближайших и дальних целей; наличие прогрессивных элементов и заданий; принцип единоначалия; принцип технической связи; пропорциональность распределения средств².

Наряду с универсальными принципами руководства, руководители МВД, УВД, горрайорганов, руководствуясь при выборе принципов и методов достижения цели специфическими особенностями органов внутренних дел, ориентируются на условия функционирования организации, размеры организации, особенности организации труда, тип организационной структуры, численность персонала, тактику построения взаимоотношений в коллективе и др.

В целом для разрешения противоречий по ряду вопросов, касающихся проблематики успешного руководства, полагаем целесообразным сосредоточиться на трех принципиально важных положениях, осмысление которых позволяет подойти к определению эффективной деятельности руководителя, внести уточнения в употребление ряда понятий из категориального аппарата социологического и управленческого знания.

Первое. В системе управления органов внутренних дел (полиции) управленческая деятельность осуществляется через правовое разрешение статуса и компетенции руководителя или органа управления, в связи с чем, руководство связано с осуществлением управления и представляет собой персонифицированную правовую форму управленческой деятельности, объем и содержание которой определяются и регламентируются должностными обязанностями руководителя³. Связанное с осуществлением управления руководство отличает собственное содержание, обуславливающее отличие двух этих понятий. Во-первых, это касается природы понятий (в основе руководства лежит правовая природа, а в основе управления – социальная). Отсюда, руководство является производной по отношению к управлению деятельностью, а объем исполняемых руководителем управленческих функций нормативно закрепляется в его

¹ Роша А.Н. Социологические аспекты деятельности и личности руководителя. М., 1993. С. 44.

² Голиков В.Д. Менеджмент. Уфа: УГАТУ, 2007. С. 444.

³ Основы управления в органах внутренних дел / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 93.

должностных обязанностях и неодинаков для разных рангов. Другим определяющим отличием данных понятий является то, что в основе управленческой деятельности лежит целеполагание, а в основе руководства – организация работы подчиненных (целевое воздействие).

Второе. В системе управления органов внутренних дел (полиции) целевое воздействие осуществляется через управленческие отношения, определяющие стиль руководства (или стиль управления в понимании ряда авторов¹) и тип руководителя. Сразу заметим, что, отличая содержательную сторону управления и руководства, мы полагаем считать обоснованным все же использование термина «стиль руководства».

Рассматривая разные основания, заложенные в понимание термина «стиль руководства», в научной литературе, включая специальные (ведомственные) источники, мы обнаруживаем моменты дискуссии: в работе одних под стилем руководства понимается индивидуальное сочетание профессиональных, волевых, организационных и нравственных качеств руководителя², а в понимании других – следует исходить из методов управления. Например, по В.И. Кноррингу, стиль руководства – «привычная для конкретного руководителя система методов, реакций на возникающие ситуации, используемая им в своей практической деятельности»³. Такому же пониманию следует и В.Д. Голиков, полагающий, что стиль работы и тип руководителя определяются методами, принципами, правилами, которых придерживаются руководители в организации работы своих подчиненных⁴.

Анализируя спектр представлений в понимании стиля руководства, мы делаем вывод, что стиль руководства не является универсальным и проявляется в формах, приемах и методах управления, определяемых личностными, индивидуальными качествами руководителя.

Существуя в единстве (метод – содержание стиля, а стиль – форма реализации метода), стиль руководства включает в себя несколько методов управления и может классифицироваться по различным основаниям, в частности: по степени проявления единоначалия и коллегиальности: авторитарный, демократичный, либеральный; по характеру контактности: директивный (формалистический), товарищеский (авторитетный), попустительский (свойский); по целевому признаку (по характеру цели руководящей деятельности): деловой, бюро-

¹ Яськов Е.Ф., Максимов А.Н. Взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями и роль стиля управления в его осуществлении // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 г. в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 273.

² Основы управления в органах внутренних дел / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 218.

³ Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления: 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 376.

⁴ Голиков В.Д. Менеджмент. Уфа: УГАТУ, 2007. С. 444–445.

кратический; по природе, по сущности воздействующего на коллектив (группу, личность) фактора: прагматический, администраторский, морализаторский¹.

Более широкий диапазон видов стилей представлен в работе Л.М. Колодкина: 1) авторитарный; 2) коллегиальный; 3) дипломатический; 4) либеральный; 5) авральный; 6) деловой; 7) конструктивный; 8) документальный; 9) компромиссный; 10) демонстрационный².

При обосновании оптимального содержания стиля руководства в ОВД в литературе стиль руководства: а) представляется как комплекс систематически используемых руководителем приемов, способов, форм и методов воздействия на подчиненных и понимается как результат интеграции индивидуальности субъекта управленческой деятельности к условиям внешней среды функционирования: а) обусловленный объективными и субъективными факторами, формируется из личного контакта руководителя с подчиненными и выражает отношение между ними; б) выступающий системообразующим фактором социально-психологического климата коллектива горрайоргана внутренних дел, оказывает влияние на все составляющие коллектива; а подкрепленный системой контроля и стимулирования – позволяет стабилизировать управленческие процессы и посредством них наладить рациональное и эффективное выполнение задач; в) формирует нормы поведения и ценности, связанные с отношением к осуществлению правоохранительной деятельности³.

Третье. Являясь одним из коммуникативных проявлений в системе общественных отношений, стиль руководства может выступить оценочным критерием форм и методов управления. В преобладающем большинстве научных исследований оценка характера форм и методов управления традиционно сводится к классическим стилям руководства: авторитарному – ориентированному на работу (теория Х), демократичному – ориентированному на человека (теория У), либеральному – ориентированному на высокую сознательность, преданность делу и творческую инициативу сотрудников.

Несмотря на весомый объем работ, посвященных стилям руководства, их недостаткам, достоинствам и пр., вопрос о том, какой стиль управления авторитарный, демократичный или либеральный является наиболее предпочтительным остается по-прежнему дискуссионным («теория Х» и «теория У» Д. Макгрегора; доктрина человеческого управления Э. Мэйо, Ф. Ретлисбергера, П. Дракера⁴; классификация руководителей автократов («сурово-консервативные», «доброжелательные», «тоталитарные», «неумело-деспотичные») и руководителей демократов («демократы по убеждению»)⁵.

Сложность дилеммы управленческих взаимоотношений между

¹ Основы управления в органах внутренних дел / В.И. Михайлов и др.; под ред. Ф.Б. Мухаметшина; 2-е изд., перераб. и доп. Уфа: УЮИ МВД России, 2007. С. 49.

² Колодкин Л. М. Успех служебной деятельности руководителя органа внутренних дел. М., 1992. С. 10.

³ Максимов А.Н. Стиль управления в системе ОВД: теория и практика // Юридический мир. 2007. № 1. С. 65–66.

⁴ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: «Дело», 1992. С. 68–69.

⁵ Голиков В.Д. Менеджмент. Уфа: УГАТУ, 2007. С. 447.

управляемыми и управляющими субъектами зачастую заключается в том, что в процессе управленческой деятельности руководители нередко сознательно опираются на «теорию Х». Как утверждает В.И. Кноринг, иногда «менеджер совершенно сознательно будет применять «теорию Х» и его решение будет зависеть от многих факторов: конкретных условий работы, особенностей трудового коллектива, сроков выполнения работы, типа задания (постоянное или разовое), его важности и т. д.»¹.

В правоохранительной сфере, системе управления МВД России, полиции субъекты управления, следуя жесткой иерархической структуре управленческих отношений, а подчас и оперативной ситуации, требующей единоличного принятия решения, в преобладающем большинстве случаев придерживаются авторитарного стиля руководства. Возможно, закрепление авторитарного стиля руководства в правоохранительных органах, органах внутренних дел (полиции), других силовых ведомствах отчасти объясняется тем, что теория «Х» исходит из возможного проявления определенных негативных особенностей поведения людей в организационной системе. С другой стороны, по убеждению В.И. Кноринга, тот же Д. Макгрегор предположил, что теория «Х» отвечает настроениям руководителей, не понимающих настоящих мотивов поведения сотрудников; и склонных видеть источником бед организации инертность и лень своих работников, их групповой эгоизм, нежелание сотрудничать. Ошибка построения подобной модели управленческих отношений заключается в жесткой ориентации руководителя на материальные стимулы, точное соблюдение регламентов, должностных инструкций, четкую формализацию организационной структуры².

На наш взгляд, проблема эффективного стиля руководства в органах внутренних дел (полиции), отвечающего современным требованиям развития общества, может быть решена через признание (оценки по достоинству) личностного потенциала сотрудника ОВД (полиции). О важности признания личностного потенциала сотрудников полиции также свидетельствуют данные исследований, согласно которым процессы подготовки и принятия групповых управленческих решений в органах внутренних дел связаны с учетом целей и мотивов, доминирующих среди сотрудников подразделений; степени их сплоченности; характера межличностных отношений и других психологических характеристик группы или коллектива³.

Признавая роль личности сотрудника в создании сплоченного работоспособного коллектива правоохранительного органа, руководителю важно учитывать уровень сознательности сотрудника полиции, его ценностные ориентации, социальные установки, мотивы, и соответственно, принимать меры, направленные на глубокое осознание сотрудниками их социальной роли, мис-

¹ Кноринг В.И. Теория, практика и искусство управления: 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 151.

² Там же. С. 152.

³ Маилян С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: Опыт системного исследования групповых форм. М., Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. С. 123.

сии полиции в обществе, развитие мотивации в повышении профессионального мастерства и общей культуры сотрудников.

Необходимым представляется также владение информацией о мотивах поступления сотрудников на работу. По данным социологических опросов о мотивах избрания работы сотрудниками, работающими в системе МВД России по республике Башкортостан, обнаруживаются совершенно разные причины поступления на службу. Для одних это источник средств существования, размеры денежного вознаграждения, повышение социального престижа; для других – возможность заниматься интересной, творческой работой, участвовать в противодействии преступности, быть полезным обществу; третьих интересует возможность руководить людьми. По данным других исследователей мотивами избрания работы явились – желание защитить граждан; возможность испытать себя, занимаясь по настоящему мужественным делом; возможность самореализации¹. В целом же порядка 30 % сотрудников правоохранительного ведомства стабильно руководствовались при выборе профессии общественной значимостью данного вида деятельности.

Рассматривая желание быть полезным обществу как эффективный ресурс повышения качества деятельности правоохранительного органа, руководителю следует придерживаться принципа максимального использования личностного потенциала своих сотрудников и их способностей, включая поощрение инициативы и дисциплинированности, самостоятельности и ответственности. Признание личностного потенциала сотрудников полиции может стать отправной точкой для современного стиля руководства в полиции, когда руководитель, исходя из уровня развития коллектива в целом и степени развития профессиональной и общей культуры отдельно взятого подчиненного, подходит к сотрудникам индивидуально, «персонально». В частности, средства и методы руководства, успешно используемые в отношении сотрудников, обладающих высоким уровнем профессионализма и культуры, могут оказаться неэффективными в случае, когда сотрудники обладают более низким уровнем профессиональной и общей культуры, проявляют пассивность и инертность. Действительно, зачастую в одном и том же коллективе одни сотрудники инициативны, активны, самостоятельны, другие, напротив, ожидают, что их организуют, проконтролируют. Одним достаточно только подсказать, дать совет, направление для выполнения задания, другим – требуется приказ начальника сверху. Поэтому правомерно, что профессионально незрелые или зависимые сотрудники нуждаются в более строгом контроле со стороны руководства.

В данном прочтении современный стиль руководства ориентирован на качественную организацию деятельности управляемого субъекта (контроль, управление, стимулирование, воспитание), учитывая его базовые социальные потребности (общение, самоактуализация, признание, повышение социально-

¹ Адаев А. Результаты социально-психологического исследования служебных коллективов // Профессионал. 2008. № 1. С. 25.

го статуса) и опираясь на всемерное использование позитивного социального ресурса коллектива сотрудников полиции (формы социальной самоорганизации, преданность профессии, профессионализм). В этом случае субъект управления должен стремиться к такому эффекту, чтобы профессиональная деятельность его сотрудников обеспечивала реализацию их внутренних мотивов – приносила удовлетворение благодаря осознанию общественной значимости своей деятельности и возможностям собственной самореализации, участию в организации, руководстве, общению с людьми, материальному благополучию. Кроме того, для успешного осуществления управленческой деятельности руководителю важно осваивать индивидуальный, персональный подход к подчиненным – учитывать развитие их личностных качеств, способности решать профессиональные задачи.

Следуя вышесказанному, на наш взгляд, эффективным является следующий алгоритм современного стиля руководства: индивидуальный, персональный подход – формирование профессионального ядра единомышленников – создание единого сплоченного коллектива – мобилизация коллектива на качественное решение поставленных задач, цели с опорой на социальные потребности, мотивы, ценности и идеалы.

Оценивая линию поведения руководителей городских и районных отделов ОВД в ходе социологического анкетирования, мы заложили в опросные листы следующие характеристики: ясную постановку задач и целей; строгий контроль за их выполнением; быстроту действий в подготовке и принятии решений; четкое распределение функций и обязанностей; уклончивость и неопределенность требований; противоречивость требований и заданий; справедливость вознаграждения; внимание к морально-психологическому настрою подчиненных; общение в одобрительной и не угрожающей манере. Выяснили, что первоочередные ожидания сотрудников связаны с внимательным и уважительным отношением руководителя к своим подчиненным.

Данное утверждение подтверждает собирательный портрет руководителя ГУВД-ОВД, представленный специалистами из Академии экономической безопасности и Московского университета. Согласно этому портрету, в большей степени руководители демонстрируют такие качества как: заинтересованность в достижении успеха в служебной деятельности, высокий профессионализм, развитые организаторские способности, – и в меньшей степени: личные морально-деловые качества, способность обучать подчиненных на собственном примере, тактичное отношение к сотрудникам¹.

Как видим, стиль руководства, отношение руководителя к подчиненным во многом определяют содержание управленческой деятельности и стилевые особенности руководства, и прежде всего, умение выстраивать конструктивные деловые отношения с подчиненными, быть авторитетным лидером и выразителем интересов всего коллектива, брать на себя ответственность за формальные и неформальные решения. Характер

¹ Адаев А. Указ.соч. С. 26.

принятия ответственного решения руководством используется некоторыми исследователями, в частности С.С. Маилином, в качестве «идентификатора» типов руководителя, в числе которых он выделяет: ориентирующихся на мнение случайных людей; на мнение вышестоящего руководства; на себя; на коллегиальное обсуждение вопросов¹.

Кроме того, исследователь отмечает, что встречаются руководители с неустойчивым, или не определившимся стилем руководства; по-разному проявляющие себя в различных ситуациях: в одних случаях они обнаруживают одни особенности руководства, в других случаях – прямо противоположные².

Согласно результатам исследования, охватившего ГУВД, УВД, УВДТ десяти субъектов Российской Федерации, где до 30 % опрошенных сотрудников «не удовлетворены стилем руководства служебными коллективами»³.

В итоге результаты социологических исследований не только доказывают актуальность решения проблемы стиля руководства в системе МВД России, но и подтверждают, что поворот к организационно-правовому наполнению стратегии управления полицией, формированию гибких адаптивных структур управления требует внедрения социально-ориентированных технологий управления, создания качественных условий деятельности сотрудников правоохранительного органа. В соответствии с этим ценностные ориентации и качества руководителя необходимо соединить с индивидуальным персональным отношением к подчиненным в целях формирования здоровой морально-психологической атмосферы в коллективах сотрудников, способных решать поставленные перед ними задачи на качественном профессиональном уровне.

Резюмируя содержание вопроса, связанного с проблематикой стиля руководства, приходим к выводу, что современный стиль руководства – это целенаправленное воздействие субъекта управления на управляемые субъекты с целью достижения социально заданных целей, ориентированное на утверждение системы социально-гуманистических и правовых отношений, связей и форм взаимодействия; при котором становится возможным осуществление такого алгоритма (технологии) руководства как: индивидуальный, персональный подход – формирование профессионального ядра единомышленников – создание единого сплоченного коллектива – мобилизация коллектива на качественное решение поставленных задач, цели.

В этой связи рекомендуется обратить внимание на решение задач, позволяющих утвердить в системе органов внутренних дел:

– новый тип руководителя, ориентированный на деловое сотрудничество с личностью каждого сотрудника, то есть владеющий индивидуальным, персональным подходом; демонстрирующий высокий уровень управленческих, ад-

¹ Маилин С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: опыт системного исследования групповых форм. М., Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. С. 118.

² Там же. С. 119.

³ Адаев А. Результаты социально-психологического исследования служебных коллективов // Профессионал. 2008. № 1. С. 26.

министративных, профессиональных, воспитательных, социальных качеств; обладающий социальным интеллектом (интуицией) и умеющий эффективно взаимодействовать с коллективом;

– новый тип управленческих отношений, ориентирующийся на восприятие сотрудников как личностей, то есть демонстрирующий отношение к сотрудникам как к субъектам реализации управленческих решений, способных проявлять в профессиональной деятельности и в процессе решения оперативно-служебных задач ответственность, дисциплинированность, самостоятельность, активность, бескорыстие, творчество, неподкупность, честность;

– современный стиль руководства, придерживающийся персонального подхода и основывающийся на гибком сочетании методов управления, стимулирующих деятельность отдельной личности и всего профессионального коллектива.

3.3. Внесистемный механизм социального регулирования

Обсуждение основополагающих вопросов теории и практики управления в органах внутренних дел включает рассмотрение управления процессами не только в системе силового ведомства, но и вне рамок системы. Внешний, внесистемный, аспект изучения социальной направленности управления в деятельности МВД России связан с проблематикой взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, имея стратегической задачей развитие равноправного сотрудничества государственных структур с общественными объединениями, организациями, институтами гражданского общества в правоохранительной сфере.

Решение этих и других вопросов, обуславливающих реализацию данного социально значимого направления деятельности института полиции, поднимает проблему определения цели, организации, постановки задач, выбора путей достижения взаимодействия, социального аудита, разработки Концепции и стратегии взаимодействия полиции с общественностью. Ставя своей целью развитие доверительного, равноправного сотрудничества полиции с общественными объединениями и организациями, широкими слоями населения, стратегия направлена на раскрытие потенциала и активное привлечение к решению задач правоохранительной направленности данного социально значимого резерва.

Особенно значимым является участие общественности в предоставлении полиции необходимой и достоверной информации; содействия в поддержании правопорядка; осуществления профилактики правонарушений и их предупреждений; оказания помощи органам правопорядка при проведении культурных, спортивных и иных социально значимых мероприятий или же содействия по охране общественного порядка при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах.

Обращаясь к вопросу взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, институтами гражданского общества, следует отметить, что обще-

ственные объединения на современном этапе развития российского общества выступают в качестве одного из важных общественных институтов, который осуществляет посредническую функцию между гражданским обществом и государственной властью по обеспечению и защите прав и свобод граждан.

Такое представление деятельности общественных объединений и организаций позволяет рассматривать их функционирование в контексте общественно-политической системы. Из этого следует, что требуется не только определить параметры их деятельности, но и способы взаимодействия государственных органов с участниками общественно-политических отношений, формирующих современное правовое государство и гражданское общество в современной России.

В зависимости от того, как будет складываться и развиваться характер взаимодействия ОВД с общественными объединениями зависит как эффективность предупредительно-профилактической деятельности подразделений полиции, так и повышение доверия к ОВД со стороны населения.

Ученые, практические работники активно обсуждают направления, формы и методы, механизмы организации взаимодействия; особенности взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями граждан, органами местного самоуправления, общественными формированиями правоохранительной направленности, другими формами совместного обеспечения общественного порядка; вопросы привлечения общественности к охране правопорядка, организации взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции; рассматриваются функции, задачи, правовая основа, субъекты взаимодействия, готовность к сотрудничеству, зарубежный опыт взаимодействия между полицией и населением¹. Набирает развитие тенденция рассмотрения вопросов взаимодействия органов внутренних дел с общественностью с привлечением понятий «гражданское общество», «некоммерческая организация», «неправительственная организация»,

¹ Амельчаков И.Ф. Взаимодействие милиции и общественности // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 1. С. 62–63; Бокарев С.Н., Чикинова О.В. Особенности взаимодействия полиции и общественности в предупреждении преступности // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 188–201; Зарубежный опыт партнерских отношений между полицией и населением // Професионал. № 3 (101). 2011; Кононов А.М. Участие населения в охране общественного порядка: законодательный тупик или новые подходы // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 62–68; Линкевич А.Е. Проблемы укрепления взаимодействия органов внутренних дел с населением в борьбе с преступностью в условиях формирования в современной России гражданского общества. Уфа: Восточный университет, 2006; Мингес И.А., Волчанская А.Н. Полиция и общество: создание новых партнерских взаимоотношений, оценка деятельности полиции обществом // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2012. С. 84–86; Першуткин Н.И. Основные направления совершенствования взаимодействия ОВД с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 18–22; и др.

«общественные объединения правоохранительной направленности» (народные дружины, студенческие отряды, казачьи формирования, волонтерские, молодежные организации)¹.

Список работ дополняют материалы работников-практиков, посвященные обсуждению отдельных направлений или объектов взаимодействия: информационного обеспечения; национальных сообществ и др.²

Солидный объем публикаций посвящен выделению значимых условий, факторов, способных активизировать взаимодействие между органами внутренних дел и общественными объединениями граждан. По мнению С.В. Егорышева, необходимо: а) использовать положительный опыт тех регионов страны, где взаимодействие органов внутренних дел с общественностью достаточно многообразно по организационным формам и эффективно по результатам; б) материально стимулировать граждан, активно участвующих в правоохранительной деятельности в составе общественных формирований; в) организовать PR-компанию, направленную на различные слои населения с целью мобилизации на оказание помощи в возрождении объединений правоохранительной направленности; г) привлекать к взаимодействию с органами внутренних дел различные общественные организации, представителей религиозных конфессий, работников профсоюзов, творческих коллективов; д) обеспечить взаимодействие органов внутренних дел со средствами массовой информации с целью формирования позитивного имиджа органов внутренних дел, а также привития в общественном сознании понимания необходимости активной общественной поддержки правоохранительных органов в их противодействии преступности³.

Есть также мнение, что для эффективного привлечения общественных объединений к решению проблем правоохранительной направленности органам внутренних дел целесообразно: 1) создать единую информационную базу

¹ Егорышев С.В. Современные формы и особенности участия общественности в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка // Российский следователь. 2008. № 9. С. 22–24; Егорышев С.В., Егорышева Н.В. Гражданское общество как основное условие социальной эффективности деятельности органов внутренних дел: монография / С.В. Егорышев, Н.В. Егорышева. Уфа: УЮИ МВД России, 2016. С. 133; Коробов В.Б., Благодумный А.А. Концептуальные основы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 133–143; Степанов О.А., Вирабов В.С. Некоторые вопросы деятельности полиции России, связанные с взаимоотношениями с гражданским обществом // Труды Академии управления МВД России. № 3 (23). 2012. С. 56–59; Чугунов В. Взаимодействие органов внутренних дел с правозащитными организациями // Профessional. 2008. № 1. С. 14–16.

² Благодумный А.А. Социология религии и взаимоотношения органов внутренних дел с религиозными организациями. М., 2000; Герасименко А.Н. Взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями: О совершенствовании информационного обеспечения // Закон и право. 2007. № 3. С. 77–78; Карнаухов В.И. Состояние взаимодействия органов внутренних дел Москвы с общественными формированиями // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 54–59; Направления, формы и методы взаимодействия полиции с общественными организациями и объединениями // Профessional. № 1. 2013. С. 42–44; Шушкевич И.Ч., Айрапетян А. и др. Полиция, милиция и национальные сообщества. Саратов, 2004. С. 37–39.

³ Егорышев С.В. Современные формы и особенности участия общественности в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка // Российский следователь. 2008. № 9. С. 24.

по общественным объединениям, содержащую необходимую информацию (например, сфера интересов, работа), позволяющую определить социальное значение проводимых ими работ; 2) определить направления и разработать программы участия общественных объединений в федеральных, региональных, городских и районных программах, связанных с укреплением правопорядка; 3) определить критерии и порядок предоставления льгот, финансовой поддержки общественным объединениям на период участия в реализации такого рода программ; 4) широко внедрять разнообразные формы взаимодействия с общественными объединениями в виде организации «круглых столов» и участия общественных объединений в программах, направленных на укрепление законности и правопорядка¹.

Между тем, преобладающее большинство алгоритмов, предлагаемых для решения проблемы совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, свидетельствует, что диалог между субъектами взаимодействия (органом государственной власти и населением) содержит немало дискуссионных вопросов, касающихся развития механизмов интеграции МВД России с общественными объединениями.

Поднимая вопрос об активизации деятельности ОВД в направлении работы с общественностью, общественными объединениями, молодежными организациями с ориентацией на привлечение различных категорий граждан, молодежи в оказании помощи и содействия сотрудникам полиции, следует отметить, что решение этой проблемы непосредственно связано с реализацией принципов провозглашенных ФЗ «О полиции», в ст. 10, провозглашено, что «полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами»².

Выступая субъектом правоохранительной деятельности органы внутренних дел, полиция, МВД руководствуется определенными принципами, провозглашенными ФЗ «О полиции», ориентирующимися на особенности организации и условия функционирования органа правопорядка, стратегию выстраивания взаимоотношений с общественностью. Согласно Федеральному закону «О полиции» к ним относятся: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем³.

¹ Коробов В.Б., Благодумный А.А. Концептуальные основы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 140–141.

² Федеральный закон «О полиции». М.: Издательство «Омега-Л», 2011. С. 6.

³ Федеральный закон «О полиции». М.: Издательство «Омега-Л», 2011. С. 6.

Бесспорно, что реализация обозначенных принципов деятельности полиции в значительной степени зависит от качества деятельности коллектива сотрудников, уровня их профессионализма и культуры, содержания служебных отношений между сотрудниками по вертикали и по горизонтали, характера взаимодействия правоохранительного ведомства с общественными объединениями и организациями, широкими слоями населения.

Указанные принципы деятельности полиции тесно связаны с удовлетворением интересов каждого человека и гражданина в правоохранительной сфере, поскольку строгое соблюдение требований законов, открытость и взаимодействие являются основными гарантиями реализации прав и свобод граждан.

В целях эффективного осуществления этих прав и свобод, государство приняло определенные организационные меры: в частности, издан Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при МВД России и его территориальных органах» и приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668»¹.

Изданный Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 определил цель, характер, членство, основные задачи, права, вопросы организации совета и др.². Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668, Общественный совет при МВД России и общественные советы при территориальных органах, Министерства образуются в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан РФ, федеральных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции³.

Общественный совет выступает совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер, и формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций.

Основными задачами общественного совета являются: 1) привлечение граждан, к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие в реализации государственной политики в сфере противодействия преступности; 2) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел; 3) участие в информировании граждан о деятельности

¹ Приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668».

² Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах».

³ Там же.

органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел; 4) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведения полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел; 5) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел; 6) осуществление общественного контроля за деятельностью ОВД.

Реализация обозначенных в Указе задач потребовала соответствующих организационных мероприятий. Так, издание приказа МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668»¹ ориентировало на расширение сотрудничества МВД России с гражданским обществом и на выработку новых, более эффективных форм, методов и механизмов их совместной деятельности.

Данный приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 утвердил Порядок образования общественных советов при территориальных органах МВД России и формирования состава этих советов, а также утверждения положений о них. Согласно этому приказу, Положение, разрабатываемое территориальным органом МВД России с учетом требований Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», Указа Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» и указанного порядка, определяет задачи, функции и порядок деятельности общественного совета, его права, а также права и обязанности членов общественных советов.

Эти меры, безусловно, необходимы для придания нового импульса в направлении взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в форме деятельности общественных советов территориальных органов внутренних дел и более четкого определения компетенции органов внутренних дел, которая, будучи обусловлена содержанием возложенных на них задач, одновременно является и главным средством их решения.

Учитывая специфику правоохранительной деятельности органов внутренних дел в деле обеспечения законности и правопорядка, понятно, что его обеспечение предполагает хорошо организованную коллективную деятельность, немыслимую без взаимодействия с государственными органами, общественными объединениями, СМИ и гражданами.

Создание объединений граждан для участия в обеспечении законности и правопорядка возможно благодаря закреплению других организационно-правовых форм, предусмотренных в российском законодательстве – в виде общественных объединений правоохранительной направленности и народ-

¹ Приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668».

ных дружин, которые закреплены в особой форме в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹. Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» определяет: правовую основу; задачи и принципы; формы участия граждан в охране общественного порядка, включая внештатное сотрудничество с полицией; особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, порядок и особенности создания народных дружин, правовой статус народных дружинников; права и обязанности граждан, участвующих в охране общественного порядка; условия и порядок применения членами общественных формирований физической силы; гарантии правовой и социальной защиты и меры социальной поддержки; обязанности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, правоохранительных и иных государственных органов при организации содействия граждан Российской Федерации в обеспечении правопорядка².

Одна из частей статьи 6 данного Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» закрепляет «Органы государственной власти в целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в соответствии с полномочиями, установленными настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка»³.

В силу сказанного уже становится понятно, что законодатель предоставил органам государственной власти субъектов РФ, федеральным МВД и органам местного самоуправления широкие возможности для поддержки общественников, их привлечения к участию в охране общественного порядка.

Касаясь вопроса определения перспективных направлений взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, укажем, что в научной литературе выделяются общие (профсоюзы, домовые комитеты, родительские комитеты школ и др.) и специальные (общественные формирования правоохранительной направленности) направления взаимодействия⁴.

Здесь главными «каналами» осуществления взаимодействия органов внутренних дел с общественностью являются: органы местного самоуправления, участковые уполномоченные, специально созданные общественные формирования.

Другим перспективным направлением взаимодействия органов внутренних дел с общественностью рассматривается реализация потенциала институтов гражданского общества, в частности, ряда московских правозащит-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Вачаев Н., Жерновой М. Перспективы взаимодействия ОВД с общественными формированиями по обеспечению правопорядка // Профессионал. 2008. № 2. С. 36.

ных организаций («Московская Хельсинкская Группа»; отделения Международной Комиссии Юристов «Независимый экспертно-правовой центр», «Социальное партнерство», «Комитет за гражданские права»; движения «За права человека», «Свобода Воли»); негосударственных некоммерческих организаций (Национальный гражданский комитет)¹.

Согласно исследованиям, основными формами взаимодействия обозначенных направлений, учитывая то, что они постоянно совершенствуются и развиваются, являются: совместное планирование работы, анализ и оценка оперативной обстановки, организация взаимообмена информацией, планирование расстановки сил и средств взаимодействующих сторон, проведение инструктажа, обучение, обмен опытом и практикой, проведение совместных мероприятий по охране общественного порядка.

Однако, несмотря на положительный опыт взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями граждан, включая правозащитные и иные организации, приходится констатировать, что они, преимущественно, выполняют информационно-аналитические, правозащитные, благотворительные задачи, притом, что здесь также существуют вопросы теоретического и практического характера.

Во-первых, речь идет об отсутствии конкретной правовой регламентации общественного контроля за деятельностью правоохранительного органа, определяющей границы контроля, его объекты, субъекты, их полномочия, а также средства, формы и механизмы осуществления контроля. В то же время, в предложениях по разработке проекта федерального закона «Об основах гражданского контроля в Российской Федерации», предусмотрен раздел о контроле правоохранительной деятельности, содержащий «конкретные параметры общественного контроля, спектр его возможных субъектов, их полномочия, исходя из особенностей российских условий»².

Во-вторых, необходимо учитывать различия по количеству общественных некоммерческих организаций и степени их взаимодействия с органами внутренних дел по субъектам Российской Федерации.

В-третьих, в структуре взаимодействия общественности с органами государственной власти в целом по стране еще недостаточно эффективно работают институты гражданского общества, ориентированные на обеспечение общественной безопасности и охрану общественного порядка. И, наконец, еще одна проблема обеспечения эффективного взаимодействия заключается в том, что, выделяя в качестве приоритетных отдельные каналы и направления взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, исследователи не обращаются к вопросу о системной организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями граждан.

¹ Чугунов В. Взаимодействие органов внутренних дел с правозащитными организациями // Профессионал. 2008. № 1. С. 15.

² Там же. С. 16.

Все вышесказанное в очередной раз свидетельствует о необходимости более глубокого рассмотрения вопроса взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с общественностью как необходимого и социально важного элемента в механизме управления органами внутренних дел (полицией).

Оценивая теоретические наработки и опыт взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, мы полагаем, что задача по разработке Концепции взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества, предложенная в «Дорожной карте»¹, означала бы узкое видение решения данной проблемы. Назрела необходимость разработки единой Концепции взаимодействия МВД России не только с институтами гражданского общества, но и с общественными объединениями, организациями, органами местного самоуправления, направленную на создание модели сотрудничества и партнерства во взаимодействии полиции с общественными объединениями граждан и широкими слоями населения.

Рассматривая проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в различных аспектах, ученые, практики обогащают смысловое содержание понятия «взаимодействие» государственных и негосударственных субъектов и определяют стратегию организации взаимодействия в зависимости от его определения.

В юридической литературе, при отсутствии общепринятого определения понятия «взаимодействие», оно широко представлено в интерпретациях, отталкивающихся от признаков, характеризующих содержание правоохранительной деятельности того или иного подразделения. Так, по мнению И.Ф. Амельчакова, «взаимодействие между подразделениями милиции и общественностью заключается в совместном осуществлении деятельности, связанной с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, проведением профилактических мероприятий и пресечением правонарушений»².

Понятие «организация взаимодействия», или «организация внесистемного взаимодействия», рассматривается в научных публикациях как «согласованная по целям, задачам, месту и времени совместная деятельность органов внутренних дел с другими правоохранительными и государственными органами, организациями, учреждениями, предприятиями, органами местного самоуправления, средствами массовой информации, общественными объединениями»³.

Как видим, в основе понятий «взаимодействие» и «организация взаимодействия», рассматриваемых исследователями в юридическом аспекте, лежит совместная деятельность государственных и негосударственных субъ-

¹ «Дорожная карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2013. № 1. С. 11.

² Амельчаков И.Ф. Взаимодействие милиции и общественности // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 1. С. 63.

³ Баженов И.С. К вопросу о понятии и содержании организации внесистемного взаимодействия органов внутренних дел // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 2. С. 287.

ектов с целью решения задач по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности.

В тоже время, с позиции управленческого процесса организация взаимодействия представляется И.С. Баженовым как разновидность управленческой деятельности, осуществляемой в отношении участников совместной правоохранительной деятельности субъектами, наделенными властными полномочиями. Это означает, что в содержании понятия «взаимодействие» должны быть отражены вопросы управленческого знания. В широком смысле взаимодействие регламентируется Федеральным законом «О милиции», а в узком – следует говорить о правовых формах, регулирующих «установленные законом взаимоотношения между двумя или более самостоятельными субъектами, не находящимися в состоянии подчинения»¹.

Таким образом, если с позиции юридического знания проблема взаимодействия органов внутренних дел с общественностью рассматривается преимущественно в организационном аспекте, то с позиции управленческого знания необходимо сосредоточиться на управленческих аспектах взаимодействия.

Проблема взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, рассматриваемая нами в контексте социального регулирования, отвечает социологическому подходу и позволяет подойти к более глубокому раскрытию социального содержания термина «взаимодействие». При этом субъектами взаимодействия с полицией рассматриваются не только общественные объединения и организации, институты гражданского общества, но и широкие слои населения.

Со своей стороны, под системной организацией взаимодействия органов внутренних дел мы понимаем целостное взаимодействие органов государственной власти с общественностью, институтами гражданского общества, общественными объединениями и организациями, населением, охватывающее многие уровни совместной деятельности государственных и негосударственных субъектов в целях реализации социально значимых задач по укреплению правопорядка и общественной безопасности. Такое понимание организации взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, по нашему мнению, все же в большей степени соответствует содержанию управления, стратегическая задача которого – отвечать социальным ожиданиям и потребностям широких слоев населения.

В этой связи, помимо традиционно рассматриваемых субъектов, или «каналов», взаимодействия полиции с общественностью (общественные объединения правоохранительной направленности, правозащитные организации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества), важно выделить и такие «каналы» взаимодействия как:

1) активизация взаимодействия полиции с группами общественных объединений (молодежно-патриотические организации, родительские коми-

¹ Баженов И.С. К вопросу о понятии и содержании организации внесистемного взаимодействия органов внутренних дел // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 2. С. 287.

теты школ, местные сообщества, домовые комитеты, старшие по домам и т. д.) с целью их широкого привлечения к проведению профилактических и пропагандистских мероприятий; и которые могут успешно решать вопросы укрепления охраны общественного порядка в районе своего проживания, выступая в качестве «неформального контролера» за состоянием правопорядка ближе к населению, на местах;

2) расширение диапазона взаимодействия полиции с населением:

а) воспитанники детских садов;

а) учащиеся школ, колледжей, институтов;

б) рабочие, служащие, военнослужащие, интеллигенция, иностранные рабочие, пожилые и одинокие люди, воспитанники детских домов;

в) предприниматели (малый и средний бизнес), крупные бизнес-сообщества;

г) религиозные деятели;

д) спортивные клубы, секции, объединения и др.;

е) волонтерские движения и организации;

3) усиление взаимодействия полиции с социально-проблемными группами (пьющие, употребляющие наркотические средства, безработные, лица, попавшие в трудные жизненные обстоятельства и др.).

Активизация взаимодействия органа правопорядка с общественностью в целях реализации задач по обеспечению общественной безопасности и укреплению охраны общественного порядка может эффективно осуществляться в направлениях: правовой пропаганды, проведения профилактических работ по предупреждению правонарушений; исследования общественного мнения в целях выявления ожиданий, интересов и потребностей граждан; тесного сотрудничества с современными медиа-коммуникациями (телевидение, радио, печатные и электронные СМИ, Интернет, другие носители) и мониторинга их материалов; систематического совершенствования и обновления сайтов, открытия все новых видеоблогов, разработки тематических компьютерных программ, проведения видео олимпиад, игр, конкурсов и др.; поддержания контактов с научными институтами, организациями, экспертами в плане прогнозирования и учета криминологических и социально-культурных тенденций, направлений общественного развития и др.; разработки и реализации специальных ведомственных рекомендаций, программ, социальных проектов, направленных на укрепление взаимоотношений полицейских подразделений с общественностью.

Эффективность системной организации взаимодействия органов внутренних дел с общественностью во многом зависит от укрепления каналов, связей правоохранительного органа с общественными объединениями граждан через активизацию «канала участковых уполномоченных полиции». Признание участкового уполномоченного полиции одним из основных субъектов взаимодействия представляется необходимым условием для достижения эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел России.

Особенно актуальным представляется акцентирование внимания к роли участкового уполномоченного полиции в связи с реализацией Министерством внутренних дел задач по созданию высокоэффективной и хорошо отлаженной государственной системы профилактики преступности и правонарушений, объединяющей возможности государственных и общественных институтов, заинтересованных в решении этого вопроса. В частности, разработана базовая модель государственной системы профилактики правонарушений на уровнях субъектов РФ, городов, районов и муниципальных поселений; работа по внедрению которой, была развернута на всей территории государства в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 26 сентября 2005 г. № ПР-1564. Целью разработки системы профилактики преступности и правонарушений обозначено объединение усилий органов власти, управления, коммерческих структур, общественных объединений, актива населения в борьбе с преступлениями. В итоге по регионам были введены должности заместителей глав администрации по профилактике правонарушений; сформированы межведомственные комиссии, связанные с профилактикой правонарушений; введены в строй социальные учреждения, ориентированные на обслуживание населения, включая учреждения для одиноких престарелых и инвалидов, освобожденных из мест лишения свободы, для страдающих алкоголизмом и наркоманией¹.

Решение данной задачи будет эффективной лишь при условии повышения роли участкового уполномоченного полиции на обслуживаемой им территории.

Также наряду с задачей усиления значимости роли участкового уполномоченного полиции в профилактике преступлений и правонарушений, востребованной представляется и задача реализации принципа доступности полиции для населения, когда в механизме взаимодействия полиции с общественностью участковые уполномоченные ориентируются на решение вопросов, поднимаемых общественностью конкретного населенного пункта, городского района, улицы. При этом в первую очередь, оперативно решаются вопросы, представляющие первостепенную важность для широких слоев населения. Также положительную роль в плане активизации взаимодействия правоохранительного органа с общественностью призван выполнить и ежегодный отчет участкового уполномоченного полиции о результатах своей работы на вверенном ему участке работы перед гражданами, проживающими в соответствующем округе, районе. (ФЗ «О полиции» ст. 8 п. 5).

Подводя итоги рассмотрению вопроса о совершенствовании механизма взаимодействия полиции как органа исполнительной власти, в компетенцию которых входит обеспечение безопасности государства от внутренних и внешних угроз с общественными объединениями и организациями, институтами гражданского общества, широкими слоями населения, можно сделать ряд выводов-рекомендаций:

¹ Чекалин А.А. Взаимодействие милиции с общественными объединениями – важный фактор укрепления правопорядка // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 3. С. 12.

1. Достижение доверительных партнерских отношений полиции с общественностью для реализации задач охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, активного привлечения граждан к участию в процессе определения, планирования, решения проблем правоохранительной деятельности, профилактики правонарушений и самой правоохранительной деятельности, требует разработки единой Концепции взаимодействия полиции с общественностью, институтами гражданского общества, населением.

2. Повышение эффективного взаимодействия полиции с общественностью предполагает осуществление системной организации взаимодействия полиции с обществом, институтами гражданского общества, общественными объединениями правоохранительной направленности, широкими слоями населения; основывающейся на доверительных партнерских отношениях, целостном, планомерном сотрудничестве, и охватывающей многие уровни и пласты совместной деятельности государственных и негосударственных субъектов в целях решения социально значимых задач по защите прав и свобод граждан, укреплению правопорядка, достижения общественной безопасности.

3. Особого внимания заслуживают три главных «канала» взаимодействия органов внутренних дел с общественностью: а) участковые уполномоченные; б) общественные объединения и организации, институты, представляющие гражданское общество (СМИ, оппозиционные партии, политические движения, правозащитные организации, религиозные конфессии, неправительственные организации); в) общественные группы и слои населения (молодежные формирования, движение ветеранов, объединение граждан по месту жительства, родительские комитеты и др.).

4. Эффективное решение вопросов совершенствования механизма взаимодействия полиции с общественностью предусматривает принятие ряда законов, регламентирующих эти отношения, и в частности требующих совершенствования их организационных основ и правовой регламентации, установления многоуровневой модели партнерской модели взаимоотношений полиции с государственными органами, общественными организациями, населением в правоохранительной сфере, обеспечивающей эффективную деятельность подразделений полиции.

5. На принципах сотрудничества, взаимного доверия, диалога, компромисса развивать формы и методы взаимодействия полиции с населением в направлении осуществления совместных профилактических мероприятий при проведении спортивно-массовых соревнований, митингов, выборов, социально-значимых акций; совместной подготовки социальных проектов, программ, отвечающих интересам населения.

6. Ввести в практику деятельности полиции организацию систематического проведения сотрудниками подразделений и служб полиции (участковые уполномоченные полиции, сотрудники ГИБДД, следователи и др.) инст-

руктажа, тренингов, курсов по безопасности жизнедеятельности среди населения, обучения граждан в целях обеспечения их безопасности;

7. Разработать и внедрить в практическую деятельность полицейских структур единый подход, нормы, стандарты к порядку действий для разработки, утверждения и реализации управленческих решений с участием государственных структур, общественности, населения, всех заинтересованных сторон в решении социально значимых задач в правоохранительной сфере.

ГЛАВА 4. РЕСУРСЫ (ТЕХНОЛОГИИ) И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПОЛИЦИИ

Неуклонное развитие общественных отношений в российском обществе, изменение системы экономических и социальных отношений вновь требуют дальнейшего совершенствования общественно-политического механизма российского государства, в связи с чем следует ожидать и переосмысления социальной миссии полиции в обществе, расширения социального содержания целей, задач, функций, оценки деятельности полицейских подразделений, постановку новых задач перед системой управления МВД России. В этой связи с необходимостью возникнут вопросы, связанные с целенаправленными своевременными изменениями социальных отношений в области деятельности полиции и потому свою актуальность обретают вопросы о перспективных направлениях социального регулирования в полиции

Анализ современного этапа развития системы МВД России позволяет отметить, что формирование новой правоохранительной структуры – полиции и ее становление как правоохранительного института, призванного отвечать ожиданиям и интересам граждан, общества и государства является результатом закономерного эволюционного развития российского общества и его структур. Несмотря на всю противоречивость процесса институализации полиции, наблюдается преобразование органа правопорядка в направлении социальной направленности правоохранительной деятельности полиции в обществе.

Выступая структурным подразделением органов внутренних дел и центральным звеном управления МВД Российской Федерации, полиция в общественно-политическом механизме российского государства является органом исполнительной власти, государственным институтом, выполняющим специфические задачи в правоохранительной сфере по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействию преступности и охране общественного порядка, собственности, обеспечению общественной безопасности¹.

Обращая внимание на роль полиции в обеспечении внутренней безопасности страны, отдельные исследователи считают, что теоретическое осмысление полиции в механизме современного государства и ее правоохранительной деятельности становится возможным «через призму современного правового государства»; сущности государства и роли, которая отводится полиции как органу государства законом².

Между тем, наряду с узким пониманием полиции как органа исполнительной власти, в полномочие которого входит выполнение

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты: автореф. дис... канд. юрид. наук. М.; Юридический институт МВД России. М., 2002; Листаров Д.Б. Сравнительный анализ законодательства о полиции США и Великобритании с новым законом о полиции в РФ // Тенденции и перспективы развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства в борьбе с преступностью: мат-лы всеросс. науч.-конф., посвященной памяти Заслуженного деятеля науки Республики Татарстан проф. Б.С. Волкова. Москва, 15 апреля 2011 г. М.: РУДН, 2011. С. 251.

обязанностей по охране общественного порядка и обеспечение общественной безопасности с правом использования мер государственного принуждения, в литературе выделяется и широкое понимание данного термина. В частности, по мнению И.В. Гончарова, «термин «полиция» является широким и компактным, объединяющим в одну систему все надзорно-принудительные органы, как милитаризованные, так и гражданские, которые применяют административное принуждение и административную юрисдикцию в целях охраны общественного порядка, то есть осуществляют полицейскую деятельность»¹.

На наш взгляд, более глубокое понимание полиции дает рассмотрение ее институциональных признаков. Являя собой материальное воплощение социального института, объединяющего формальные и неформальные организационные структуры коллектива, материальные органы, учреждения, подразделения, системы ролей и статусов, образцов поведения, норм и ценностей и др., институту полиции присущи общие и специфические институциональные признаки, раскрывающие особенности его функционирования в российском обществе. Общими институциональными признаками полиции, по нашему мнению, являются: эволюционное и историческое развитие, легитимность, удовлетворение общественных потребностей. Специфическими институциональными признаками, характерными для сферы деятельности силовых ведомств, являются: устойчивая организационная структура системы управления, наличие иерархических отношений, формальных и неформальных норм; доминирование отношений субординации; соблюдение конфиденциальности; следование Присяге, профессиональным принципам, традициям. В свою очередь, институциональными признаками, присущими сугубо институту полиции являются: 1) позиционирование полиции как органа исполнительной власти, главным назначением которого является защита прав и интересов личности и населения, обеспечения их безопасности, охрана общественного порядка и поддержание правопорядка; 2) ориентация деятельности на обеспечение безопасности граждан; 3) социальное обслуживание населения с минимизацией мер, предусматривающих применение силы; 4) ориентация на качественные показатели работы; поддержание правопорядка посредством активного сотрудничества полиции с населением; 5) осуществление контроля за деятельностью полиции со стороны общественности.

Как видим, институциональные признаки полиции обусловлены особым социальным статусом данного правоохранительного органа и его ролью в обществе, особенностями микро- и макро среды функционирования, спецификой решаемых социально-правовых задач, реализацией функций, связанных с правоохранительной (полицейской) деятельностью и использованием мер государственного принуждения.

Исходя из рассмотрения вышеназванных институциональных признаков, институт полиции предстает как сложная и крупная социальная единица,

¹ Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60.

имеющая свое эволюционное развитие, правоохранительное назначение, обладающая легитимностью и правом применения мер государственного принуждения, конфиденциальностью, системой управления, организационной структурой, иерархией, субординацией; охватывающая формальные и неформальные связи и отношения, совокупность явлений, выраженных с помощью статусов и ролей, общих и ведомственных законов, правил, норм, ценностей, материальных органов, учреждений, подразделений.

Наряду с тем, что институциональные признаки полиции, во-первых, наполняют его содержанием, а, во-вторых, обогащают понимание феномена полиции как социального института, их рассмотрение позволяет очертить перспективы развития социальной направленности правоохранительной деятельности полиции, и в этой связи определить основные перспективные направления социального регулирования в полиции.

В предложениях по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации, вынесенных на обсуждение профессионального и гражданского сообществ и представленных в документе «Дорожная карта», выделены пять ключевых направлений дальнейшего преобразования органов внутренних дел России: 1) повышение кадрового профессионализма и очищение от коррупции; 2) открытость и доверие; 3) совершенствование системы управления и оптимизация деятельности органов внутренних дел; 4) доступность правоохранительной помощи; 5) профилактика преступности и адекватный ответ новым вызовам и угрозам.

Предлагаемые ориентиры последующих шагов реформирования, направленных на решение приоритетных проблем, стоящих перед системой МВД России, и качественное улучшение деятельности органов внутренних дел, в целом способны обеспечить повышение качества реализации комплекса правоохранительных услуг, осуществляемых полицейскими подразделениями, службами полиции. По признанию самих разработчиков документа, в частности, по мнению А.В. Кучерена, «Дорожная карта», включает принципиальные предложения, направленные на улучшение качества оказания правоохранительными органами услуг по защите законных прав граждан и повышение уровня дисциплины и степени ответственности самих сотрудников полиции¹.

Между тем в связи с актуализацией социальной направленности правоохранительной деятельности современной российской полиции назрела необходимость сосредоточиться также и на социально значимых направлениях ее деятельности, отвечающих ожиданиям населения и требованиям развития общества. В их числе: а) повышение социальной роли полиции в общественной жизни; б) расширение функций социального обслуживания населения; в) системная организация взаимодействия полиции с общественностью; г) активное выявление социально-правовых проблем граждан и их своевременное решение; д) ориентация на усиление гуманистического пути развития

¹ «Дорожная карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Профессional. 2013. № 1. С. 10–11.

полиции; е) развитие социального потенциала горрайорганов внутренних дел; ж) профилактическая, воспитательная информационно-пропагандистская и идеологическая деятельность.

Одним из ключевых ориентиров дальнейшего развития полиции как органа исполнительной власти является повышение ее социальной роли, миссии в общественной жизни, призванной к обеспечению защиты прав и свобод граждан, общественного порядка и государственной (национальной) безопасности; решать социально-правовые проблемы, удовлетворять потребности различных социальных групп и слоев населения, граждан в правоохранительной сфере.

Позитивным примером социальной направленности правоохранительной деятельности полиции и расширения функций социального обслуживания населения может служить опыт работы полиции в западных странах, поскольку ориентация зарубежной полиции на социальную направленность деятельности сегодня получила не только широкую апробацию, но и подтвердила свою эффективность. Принимая во внимание тот факт, что стратегия социального обслуживания населения совершенствуется в своем развитии, учитывает специфику социокультурного развития общества, особенности исторического этапа и др., вопросы профессиональной деятельности служащих полиции широко обсуждаются на международных полицейских конференциях. В частности, в концепции профессионализма служебной деятельности полицейских подразделений Р.С. Буньярда полиция представляет собой квалифицированную профессиональную группу служащих, специализирующихся на оказании услуг обществу по обеспечению безопасности жизнедеятельности как важного элемента качества жизни граждан¹. А в концепции комиссара полиции Лондона (Скотланд Ярда) П. Имберта обосновывается положение, в соответствии с которой полицейская служба – это «качественная, окупаемая служба, ответственная перед обществом, с решительным отходом от количественных оценок результативности деятельности полиции»².

В итоге сегодня в западных странах утвердилось модель работы полиции по удовлетворению социальных потребностей всех групп и слоев населения, основывающаяся на принципах: 1. Полиция – это сервисная служба, оказывающая услуги населению на определенной территории. 2. Деятельность полиции не должна ограничиваться борьбой с правонарушениями и (или) замыкаться на собственных задачах. 3. Важно качество выполнения работы, а не количественные показатели³.

В соответствии с этими принципами главной функцией полиции становится оказание услуг населению, а также решение входящих в ее компетенцию вопросов, поднимаемых перед полицией общественностью. В итоге, по-

¹ Проблемы организации работы с личным составом органов внутренних дел // Труды Академии МВД России. М., 1993. С. 7.

² Там же.

³ Антонов И. Каков имидж у полиции? // Милиция. 2001. № 7. С. 28.

лицейские структуры вынуждены отвечать таким требованиям общественности, как открытость, доступность, прозрачность, учет конституционных прав граждан, мнения населения. Данные принципы «работают» в странах Европейского Союза, в США, Канаде, других странах, столкнувшихся с проблемой роста преступности в 1970–1980 гг.

Таким образом, в практике зарубежной полиции основная идея концепции полицейской деятельности заключается в том, что полиция служит обществу, являясь его частью, и получают помощь от общества, которому оно служит. Слушает людей, которым служит и считает приоритетными усилия, которые обеспечивают качество жизни населения, граждан¹.

В России социальная направленность деятельности органов внутренних дел (полиции) уверенно утверждается в политике построения системы профилактики правонарушений, обеспечения безопасности дорожного движения, укрепления связей с общественными организациями и институтами гражданского общества. Эффективность взятого курса станет возможной при условии установления взаимных доверительных отношений со всеми членами обслуживаемой местности, активного привлечения общественных объединений и организаций, институтов гражданского общества, местного самоуправления, широких слоев населения к решению задач осуществления социального контроля и надзора в правоохранительной сфере.

Представляя в качестве полноправного субъекта взаимодействия с государственными органами социальные группы, общности, осуществляющими многообразную деятельность, в том числе и социальный контроль, становится возможным более эффективно решить проблемы в правоохранительной сфере, связанные с защитой прав и свобод граждан, охраной общественного порядка.

Между тем, стратегия охраны общественного порядка с ориентацией на общество до сих пор имеет на Западе не только ее сторонников, но и противников, несмотря на положительные результаты и успешно зарекомендовавшие себя сценарии деятельности полиции. В этой связи дискуссия и основное внимание исследователей сосредотачиваются преимущественно на двух вариантах деятельности полиции: репрессивный и гуманистический. Приоритетами репрессивного варианта являются борьба с преступностью. Приоритетами гуманистического – помощь и сервис в отношении граждан, близкие и доверительные отношения со всеми членами обслуживаемой местности, отказ от одностороннего контроля и надзора. Опыт работы полиции в западных странах, и в частности в ФРГ свидетельствует, что концентрация на репрессивных функциях полиции и умаление роли социального обслуживания населения оказывается малоэффективным, поэтому «помощь вместо контроля – это новая идеология деятельности полицейских подразделений»².

¹ Overman R. The Case for Community Policing. The Police Chief, March, 1994. P. 20–23.

² Thomas Feltes Polizeiliches Alltagshandeln, Effektivität und Bürgernahe: Neue Anmerkungen zu alten Problemen. «Polizeispiegel». BRD, 1994. № 6. S. 139–145.

В этом же ключе рассматривает деятельность полиции комиссар департамента полиции графства Суффолк Д.П. Гизо, по мнению которого, «полиция менее всего должна походить на оккупационную армию, а представлять собой группу заинтересованных специалистов, сотрудничающих с населением микрорайона в целях поддержания правопорядка», и главной ее задачей является преодоление стереотипа подозрительности и недоверия у населения к служащим полиции¹.

Принимая во внимание объективные закономерности развития общества и первые шаги социальной направленности деятельности российской полиции по преобразованию правоохранительного органа в направлении социального обслуживания населения, мы полагаем, что в деятельности российской полиции постепенно будет утверждаться гуманистический вариант ее развития. В этом случае основу стратегии взаимоотношений полиции с населением составят концептуальные идеи, заключающиеся в усилении социальной направленности правоохранительной деятельности полицейских служб, подразделений и ориентации полиции на оказание широкой социальной помощи населению, преодолении стереотипа недоверия у населения к сотрудникам полиции. При этом деятельность полиции должна будет оцениваться не по количественному, а по качественному показателю деятельности правоохранительного органа – по общему состоянию правопорядка на местах, в регионах. То есть, в системе оценки деятельности полиции приоритетными будут выступать не столько показатели, направленные на обеспечение закона и порядка (выявление и раскрытие преступлений; обнаружение лиц, совершивших преступление; исполнение уголовного наказания), сколько показатели, направленные на социальное обслуживание населения (обеспечение безопасности потерпевшего и свидетелей, своевременное возмещение ущерба пострадавшим в результате преступления). В этой связи для гуманистического варианта развития полиции становится очевидной необходимость дальнейшего совершенствования мониторинга общественного мнения, организации проведения социологических исследований с целью определения наиболее проблемных вопросов, выявления социально-правовых проблем граждан и их своевременного решения. Например, в служебные обязанности полицейского на западе входит оказание социальных услуг населению – в частности, сотрудникам приходится заниматься проблемами пожилых, оказанием помощи одиноким².

По замечанию Л. Духринга, «функции полиции распространяются также на заполнение пробелов, не заполненных родителями, школой или церковью. Когда те или иные проблемы получают широкое распространение, касается ли

¹ Проблемы организации работы с личным составом органов внутренних дел // Труды Академии МВД России. М., 1993. С. 9.

² Аналитический обзор зарубежных исследований о практике изучения и формирования общественного мнения о полиции. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 72.

это здравоохранения, наркомании или чего-либо еще; и они остаются нерешенными – в конце концов, они переходят в сферу компетенции полиции»¹.

Кроме того, социальная направленность деятельности полиции, по сути, меняет философию, механизм, структуру управления и, прежде всего в связи с тем, что занимаясь заботами и социально-правовыми проблемами граждан, полиция переходит на уровень тесного взаимодействия с населением. Проникаясь уважением и доверием к сотрудникам полиции, население готово оказывать полиции моральную поддержку, принимать участие в совместном решении проблем преступности, профилактики нарушений.

Рассматривая практический опыт организации взаимодействия полиции с населением С.Н. Бокарев, О.В. Чикина приводят положения-выводы, которыми руководствовались в зарубежной полиции при составлении программ профилактики правонарушений: во-первых, важным партнером полиции в решении проблемы противодействия преступности может выступить население, для установления сотрудничества с которым требуется вести поиск более эффективных форм и методов взаимодействия; во-вторых, реализация программ взаимодействия полиции с населением в рамках традиционной организации деятельности полиции сопровождается объективными затруднениями, связанными с утвердившимися административными системами и стилем управления².

В итоге, приняв во внимание существующие проблемы и привлекая дополнительные организационные резервы, сегодня во взаимодействии полиции с общественностью, полиция западных стран успешно практикует обновленные алгоритмы организации взаимодействия полиции с населением. В частности, это модель взаимодействия полиции с населением «Community Policing», действующая в США, ФРГ, Великобритании, Канаде, других европейских странах и охватывающая программы, инициируемые полицией, в связи с обеспечением профилактики правонарушений.

В случае широкого понимания «community policing», оно может означать «признание и одобрение роли общества в оказании влияния на философию, управленческую деятельность полиции»³ или «общественно-ориентированную деятельность полиции»⁴. В узком значении – это «охрана правопорядка с участием общественности или граждан общины»⁵.

¹ Аналитический обзор зарубежных исследований о практике изучения и формирования общественного мнения о полиции. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 72–73.

² Бокарев С.Н., Чикина О.В. Особенности взаимодействия полиции и общественности в предупреждении преступности // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 190–191.

³ Seagrave J. What's in a World? Community Policing Britain, USA and Canada. The Police Journal, Great Britain, 1996, January. P. 35.

⁴ Дробужева Л.М., Щедрина О.В. Новые подходы к организации взаимодействия полиции и населения в современных условиях (на примере США и Канады) // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 82.

⁵ Гражданский контроль за органами внутренних дел: проблемы теории, методологии, практики. М.: Академия управления МВД, 2004. С. 212.

Учитывая постановку научной проблемы, и исходя из сути социального управления, нам интересен вариант перевода как «общественно-ориентированная деятельность полиции», нацеленной на осуществление «правоохранительной деятельности на уровне социальной практики в интересах каждого без исключения члена общества и именно в этом смысле общественно-ориентированного, направленного, таким образом, и на интеграцию общества в целом»¹.

Таким образом, если исходить из содержания и направленности полицейских программ по осуществлению правоохранительной деятельности в свете социально ориентированной деятельности полиции (децентрализация полицейской службы, обучение необходимым навыкам постовых с целью предотвращения совершения преступлений и превентивного разрешения проблемных ситуаций, обеспечение сотрудничества полиции с территориальными и этнокультурными общинами, передача части ресурсов и ответственности местным общественным организациям и органам самоуправления); то она более всего отражает социальный характер внесистемного взаимодействия.

Преобладающее большинство алгоритмов, предлагаемых для решения проблемы совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, свидетельствует, что диалог между субъектами взаимодействия (органом государственной власти и населением) становится возможным при условии развития механизмов интеграции МВД России с общественными объединениями. Стоит отметить, что в связи с принятием Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в течении 2015 года в региональные реестры внесено почти семь тысяч народных дружин общей численностью более 143 тыс. человек и более 27 тыс. представителей из числа войсковых казачьих обществ, а также более 15 тыс. общественных объединений правоохранительной направленности².

Между тем, говоря об имеющемся опыте взаимоотношений органов внутренних дел и общественности, следует отметить, что имеется ряд работ, посвященных рассмотрению значимых правовых и организационных условий, факторов, способных стимулировать взаимодействие органами внутренних дел с молодежными организациями в сфере противодействия экстремизму в молодежной среде. В частности, заслуживает внимания работа Ковальчук Е.А., предлагающей: а) восполнить правовой пробел, образовавшийся в результате отмены приказа МВД России от 26 мая 2000 г. № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел», принятием ведомственного нормативного акта, содержащего нормы (в том числе восполняющие названный выше пробел), потребность в которых испытывают сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, включая меры противодействия экстремизму в молодежной среде; б) дополнить перечень ст. 4 Федерального закона от 25 июля

¹ Дробижева Л.М., Щедрина О.В. Указ. соч. С. 82.

² Помощь прибывает дружинами // Щит и Меч. 18 октября 2015. № 37. С. 3.

2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» такими субъектами как институты гражданского общества, включая молодежные объединения; в) ввести в проект Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» самостоятельный раздел, определяющий порядок образования и статус молодежных общественных объединений, формы и методы их участия в обеспечении общественного порядка¹.

Таким образом, рассмотрение различных условий, факторов, способных активизировать сотрудничество между подразделениями полиции и общественностью, институтами гражданского общества и молодежные организации, объединения позволяет выделить механизмы совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, молодежными организациями, определить приоритетные направления конструктивного сотрудничества.

Касаясь определения перспективные направлений, форм и методов взаимодействия органов внутренних дел с молодежными организациями, объединениями, то в литературе, исходя из выделения многообразных организационных форм прогрессивно ориентированных молодежных объединений (поддерживаемые государством, «пропартийные» объединения, молодежные парламенты, объединения по интересам), а также направлений их работы (участие в разработке и поддержке молодежных общественных программ и проектов, взаимодействие с различными органами власти в целях защиты и учета интересов молодежи, участие в законотворчестве и др.), отмечается имеющийся опыт участия молодежи в обеспечении общественного порядка (добровольные народные дружины, молодежные и общественные отряды, казачьи дружины, работа в общественных пунктах охраны порядка и др.)².

Важнейшими каналами осуществления эффективного взаимодействия органов внутренних дел с молодежными организациями являются: органы местного самоуправления (межведомственные комиссии по профилактике правонарушений, антитеррористические комиссии), участковые уполномоченные и специально созданные молодежные формирования (молодежные и общественные отряды, молодежные народные дружины). При этом, полиция выполняет ведущую роль организационного обеспечения основных форм такого взаимодействия (совместные учения, игры, иные виды занятий, совещания, инструктажи, планирование, разработка целевых программ, заключение соглашений (договоров), определяющих основания и порядок обмена информацией, привлечения общественных объединений к проводимым мероприятиям.

Перспективными направлениями совершенствования взаимодействия полиции с молодежными объединениями в сфере противодействия экстремизму в молодежной среде рассматриваются: 1) организационно-правовое обеспечение основных форм взаимодействия (информационный обмен и со-

¹ Ковальчук Е.А. Правовое и организационное обеспечение взаимодействие подразделений полиции с молодежными объединениями в сфере противодействия экстремизму: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Е.А. Ковальчук. М.: Академия управления МВД России, 2012. С. 10–11.

² Вачаев Н., Жерновой М. Перспективы взаимодействия ОВД с общественными формированиями по обеспечению правопорядка // Профессионал. 2008. № 2. С. 36.

вместные действия); 2) привлечение молодежных объединений к участию совместно с полицией главным образом в обеспечении общественного порядка и безопасности в местах проведения политических, спортивных, культурно-развлекательных и иных массовых мероприятий, в том числе комплексных профилактических операций; 3) повышение уровня взаимного доверия и партнерства между населением и подразделениями полиции; 4) использование действенных форм пропагандистской и просветительской деятельности в молодежной среде, направленных на социальное развитие молодежи, повышение ее социальной активности, предупреждение социального отчуждения и маргинализации; 5) инициирование включения в нормотворческую деятельность, участие в подготовке законов, затрагивающих интересы молодежи, в разработке комплексных целевых программ, проведение общественной экспертизы проектов этих документов¹.

Основными формами взаимодействия в рамках обозначенных направлений, при том, что они постоянно совершенствуются и развиваются, являются: совместное планирование работы, анализ и оценка оперативной обстановки, организация взаимообмена информацией, планирование расстановки сил и средств взаимодействующих сторон, проведение инструктажа, обучение, обмен опытом и практикой, проведение совместных мероприятий по охране общественного порядка.

Выделяя перспективные направления, формы и методы взаимодействия подразделения полиции с молодежными объединениями и поднимая вопрос об их совершенствовании, следует отметить, что во многом укрепление каналов, связей правоохранительного органа с молодежными общественными объединениями зависит от активизации деятельности общественных советов. Признание общественных советов важнейшим субъектом взаимодействия представляется, на наш взгляд, необходимым условием совершенствования взаимодействия полиции с молодежными организациями, объединениями.

В связи с рассмотрением вопроса совершенствования форм и методов взаимодействия органов внутренних дел с молодежными организациями следует привести имеющийся примечательный положительный опыт. В частности, члены общественного совета при отделе полиции города Нефтекамска (Республика Башкортостан) проводят профилактическую работу в школах, других учебных заведениях, пропагандируют здоровый образ жизни, занятия спортом, и все это для того, чтобы молодые люди не вовлекались в употребление спиртными напитками; а также привлекают специалистов с целью проведения лечения некоторых больных алкоголизмом, их кодировки от «пагубной привычки»². Благодаря совместной деятельности удастся решать многие практически вопросы.

¹ Ковальчук А.Е. Указ. соч. С. 10.

² Гайнетдинова Г.Р. Человек по своей природе есть существо общественное // Криминальный спектр. 2013. № 26 (705). С. 1.

В качестве примера может служить опыт взаимодействия УМВД России по Брянской области с общественностью. Члены специализированной добровольной народной дружины на базе участкового пункта полиции № 5 в пятом микрорайоне Советского района Брянска принимают участие в деятельности правоохранительной направленности, в первую очередь - в сфере работы с детьми и молодежью. Родительские рейды на базе участкового пункта полиции № 5 в пятом микрорайоне Брянска проводятся уже более десяти лет. Родители, чьи дети обучаются в 62-й школе, по графику патрулируют дворы и улицы. В этой школе постоянно проводятся классные часы и родительские собрания на правоохранительную тему. Общественность «присматривает» за семьями, попавшими в трудную ситуацию, оказывает им посильную помощь, проводит воспитательную работу. Постоянно участвует в профилактических операциях, проводимых полицией: «Участок», «Подъезд», «Семья», «Подросток».

Между тем, наряду с этим в качестве полноправного субъекта взаимодействия полиции с общественностью выступают молодежные общественные объединения, которые могут успешно решать вопросы укрепления охраны общественного порядка в районе своего проживания, выступая в качестве «неформального контролера» за состоянием правопорядка на местах.

Позитивным примером по обеспечению правопорядка может служить опыт совместной работы правоохранительного органа с общественностью в Республике Марий Эл, где реализуется новая партнерская модель взаимодействия полиции и волонтерского молодежного движения «Дозор». Члены молодежного правоохранительного движения «Дозор» оказывают значительную поддержку сотрудникам полиции в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан в Республике Марий Эл. Его добровольцы оказывают содействие органам внутренних дел в охране правопорядка: они выступают в качестве понятых и свидетелей, принимают активное участие при проведении совместных операций и рейдов.

Наряду с указанными выше формами и методами взаимодействия органов внутренних дел с молодежными организациями следует отметить формы взаимодействия правоохранительного органа и средств массовой информации.

Формы взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации могут быть самыми разнообразными, а именно: рассылки информации; пресс-релизы; пресс-конференции; круглые столы; брифинги; социальные акции и другие мероприятия; проведение пресс-клубов.

Особый интерес представляет такая интересная форма взаимодействия со СМИ, как проведение пресс-клубов. Как отмечается в литературе, «данный проект представляет собой площадку для дискуссий по широкому кругу вопросов деятельности Министерства – от обсуждения актуальных проблем к поиску решений. За круглым столом регулярно собираются журналисты агентств и изданий, радио и телевидения. Пресс-клуб позволяет его участникам непосредственно обмениваться информацией, дает возможность в не-

формальной обстановке пообщаться с руководством МВД России на самые разные темы. Такое живое общение – эффективный ресурс распространения значимой и полезной информации о деятельности Министерства»¹.

Также следует отметить, что пресс-центр МВД России и соответствующие подразделения территориальных органов МВД России постоянно проводят социальные акции и другие мероприятия, которые имеют положительный общественный резонанс. Так, например, в регионах пресс-службами были организованы акции «Народный участковый», где граждане голосовали за лучшего участкового уполномоченного, а также фотовыставки, посвященные работе органов внутренних дел, и наконец, мероприятия по профилактике так называемого социального мошенничества.

В этой связи следует отметить, что оперативному распространению информации о работе российской полиции и активному установлению диалога с гражданами, особенно с молодежью, способствуют и интернет-ресурсы: официальный сайт Министерства и ведомственные сайты территориальных органов МВД России, а также Правоохранительный портал Российской Федерации. В качестве примера можно привести официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации, на котором размещены разделы и рубрики, позволяющие получить самую разнообразную информацию о МВД России. В частности, на данном сайте имеются такие разделы, как МВД России; деятельность; для граждан; контакты; ведомственные СМИ; противодействие коррупции; народный участковый – 2014; безопасность на дорогах; наши проекты². Положительным примером могут служить и сайты таких территориальных органов МВД России, как МВД по Республике Башкортостан и Главное управление МВД России по Новосибирской области. В частности, на официальном сайте Главного управления МВД России по Новосибирской области размещены такие разделы и рубрики, как сайт МВД России; план 2013–2018; наши проекты; противодействие коррупции; ГУ МВД; спасибо за службу; наши герои; Положение о ГУ МВД по Новосибирской области; служба, вакансии, учебные заведения; государственная гражданская служба; отчеты перед населением; новости ГУ; спецпроекты; полицейская жизнь. При этом на официальном сайте Главного управления МВД России по Новосибирской области имеется доступ к фото- и видеоматериалам³.

В соответствии с концепцией партнерских отношений органов внутренних дел с общественностью, институтами гражданского общества, СМИ разрабатываются и внедряются эффективные механизмы взаимодействия с общественными объединениями и организациями. Примером тому служит общественный проект «БезМошенничествРФ»⁴.

¹ Грибакин В. Пресс-центр МВД России как источник объективной и своевременной информации для гражданского общества // Професионал. 2012. № 1. С. 23.

² URL: <http://mvd.ru/> (дата обращения: 01.09.2016).

³ URL: <http://54.mvd.ru/> (дата обращения: 01.09.2016).

⁴ Там же.

В свою очередь, МВД по Карачаево-Черкесской Республике, учитывая функционирование общественных объединений, в той или иной степени отстаивающими права граждан и осуществляющих псевдоохрану правопорядка, обращают внимание активистов этих групп на недопустимость самоуправства и нарушение закона и предлагают осуществлять взаимодействие в виде информирования правоохранительных органов о фактах нарушения закона и предложений по обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью. При этом МВД по КЧР предоставляет информацию о том, каким образом можно обратиться в правоохранительный орган: дежурная часть; приемная Министра; телефон доверия и сайт МВД по КЧР¹.

Также можно отметить, что на сайтах многих территориальных органов внутренних дел созданы разделы «Наркостоп!» с целью предотвращения наркомании и налаживания тесного сотрудничества и взаимодействия граждан и правоохранительных структур. Так, на сайте УМВД России по Еврейской Автономной области создан раздел «Наркостоп!», позволяющий решать важные задачи, связанные с противодействием распространению наркотиков и пропагандой здорового общества².

МВД России активно использует современные технологии с целью обеспечения легкого доступа пользователей к видеоматериалам. В августе 2013 года МВД России открыло на портале [www/youtube.com](http://www.youtube.com) собственный «Официальный канал МВД России» <http://www.youtube.com/user/themvdtube>, благодаря которому пользователи могут увидеть разнообразные ролики с советами, как не стать жертвами преступников и как защитить себя и своих близких от злоумышленников. К началу работы канала ведомство подготовило три профилактических ролика – о детской безопасности, интернет-мошенничестве и борьбе с преступлениями, совершаемыми в транспорте. Кроме того, для расширения информационного поля, а также эффективного использования в деятельности органов внутренних дел возможностей блогосферы пресс-центр МВД России поддерживает контакты с ведущими российскими блоггерами, которые охотно участвуют в проводимых для них информационных мероприятиях.

Пресс-центром МВД России постоянно проводится ежедневный мониторинг материалов более 3 тыс. центральных и региональных СМИ. По итогам составляется аналитическая справка с приложением копий наиболее значимых публикаций. Также ведется круглосуточный мониторинг центральных каналов телевидения. Записываются и предоставляются руководству Министерства наиболее значимые видеосюжеты о деятельности органов внутренних дел, внутренних войск и ФМС России. Вся информация анализируется, после чего принимаются конкретные решения. Например, по критическим материалам назначаются служебные проверки. По проблемным – готовятся дополнительные разъяснения. Кроме того, мониторинг по-

¹ URL: <https://09.mvd.ru/news/item/2055918/?print=1> (дата обращения: 01.09.2016).

² URL: <https://79.mvd.ru/press/projects/NarkoStop> (дата обращения: 01.09.2016).

звolyет выявить наиболее актуальные темы, которые становятся своеобразным сигналом для проведения дальнейшей информационной работы. Как подчеркнул Министр МВД России В.А. Колокольцев: «Не секрет, что мы ведем постоянный мониторинг СМИ о деятельности Министерства. Конечно, критические материалы никуда не исчезли, и мы всегда на них оперативно реагируем. Но вместе с тем общая тональность заметно изменилась»¹.

Таким образом, в вопросах информационного сопровождения и взаимодействия со средствами массовой информации МВД России проводит активную целенаправленную деятельность, отвечающую принципам открытости, публичности, законности, сотрудничества и доверия.

Наряду с организацией взаимодействия с центральными и региональными средствами массовой информации, МВД России организует работу ведомственных СМИ. На сегодняшний день в регионах выпускается 68 печатных изданий органов внутренних дел. Пресс-службами производится 100 телевизионных программ и 39 радиопередач².

Благодаря большому объему деятельности многих региональных подразделений информации и общественных связей ОВД, МВД России использует информационные и коммуникативные возможности с целью установления устойчивой системы обратной связи, направленной на построение «партнерской», доверительной системы отношений ОВД с общественностью, укрепление их взаимодействия и обеспечение взаимообмена информацией.

Сегодня актуальной задачей, стоящей перед МВД Российской Федерации, является задача построения развитой системы управления социальной информации, связанной с выстраиванием эффективной системы связей с общественностью, формированием позитивного общественного мнения об органах внутренних дел, разработкой специальных технологий и адаптацией общих методов пиар-технологий к специфике деятельности различных подразделений и отделов ОВД. В этом направлении уже разработаны и применены специализированные имиджевые программы по применению новейших технологий в работе с общественностью, рассчитанных на предотвращение преступлений и правонарушений, формирование правового поведения, «восстановление» позитивного образа сотрудника ОВД, оказание содействия в обеспечении правопорядка и общественной безопасности со стороны граждан.

В настоящее время МВД России реализует несколько информационных проектов, направленных на построение новой, партнерской модели взаимоотношений полиции и общества. После принятия закона «О полиции» разработана памятка, в доступной форме разъясняющая гражданам их права и обязанности, а также права и обязанности полицейского. Подготовлены рекомендации, в которых прописан алгоритм действий в опасной ситуации. В виде брошюры и серии памяток-буклетов издана памятка «Моя экономическая

¹ Торжественный прием в МВД России представителей ведущих СМИ // Профессионал. 2012. № 1. С. 18.

² Грибакин В. Пресс-центр МВД России как источник объективной и своевременной информации для гражданского общества // Профессионал. 2012. № 1. С. 24.

безопасность. Как не стать жертвой аферистов». Модернизирован официальный сайт МВД России¹.

Рассматривая вопрос о содержательной стороне подаваемого информационного материала средствами массовой информации, важно отметить, что используя печатные и электронные средства массовой информации, также следует делать упор на активное освещение форм, технологий, направлений взаимодействия органов вневедомственной охраны с конкретными группами общественности и объединениями граждан, представляющими гражданское общество. Результатом целенаправленного управления социальной информацией станет создание благоприятного социального фона для функционирования деятельности полиции, преодоление барьера подозрительности и недоверия к сотрудникам полиции со стороны граждан, придание позитивности образу полиции и привлечение граждан к активному содействию сотрудникам полиции в деле обеспечения защиты имущества.

В данном контексте наиболее серьезно должны подойти к вопросам сотрудничества с населением. В этой связи желательно проводить систематические встречи с общественностью, организовывать круглые столы, пресс-клубы по тем или иным конкретным проблемам, актуальность которых выясняется по результатам опроса или анализа писем, обращений, просьб граждан. В случае организации и проведения встреч с общественностью на местах с регулярной периодичностью граждане могли бы непосредственно ставить проблемные вопросы, высказывать свои мнения, задавать вопросы сотрудникам полиции по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности, получать юридическую консультацию. Думается, что предварительное оповещение и последующее освещение подобных мероприятий в средствах массовой информации позитивно скажется на формировании положительного отношения граждан к деятельности полиции, всему личному составу.

В связи с прогрессирующим развитием компьютерных и телекоммуникационных технологий не меньшую роль при подаче информации о взаимодействии полиции с общественными группами и слоями населения играет Интернет, активным пользователем которого является молодежь. В этом случае требуется активно формировать позитивный образ деятельности органов внутренних дел при помощи активного использования возможностей Интернета, систематического совершенствования и обновления сайтов, открытия все новых привлекательных видеоблогов для разных возрастов, разработок тематических компьютерных программ, игр.

В этой связи следует отметить, что Министерство внутренних дел стремится в своей работе использовать и внедрять современные технологии. В частности, запущена обновленная версия официального сайта МВД России, которая стала более информативной и предоставляет пользователю легкий доступ к фото- и видеоматериалам. Также проходит тестирование мобильного приложения «МВД России» для айфонов и смартфонов. С его помощью лю-

¹ Грибакин В. Указ. соч. С. 24.

бой гражданин, где бы он ни находился, сможет найти ближайший отдел внутренних дел, связаться со своим участковым уполномоченным, моментально вызвать полицию, получить необходимую справочную информацию.

Наряду с организацией популярных сайтов и видеоблогов в Интернете рекомендуем активнее представлять дискуссионные передачи на телевидении и радио, сохранять рубрики в газетах и журналах, которые, согласно опросам населения региона (города, поселка), представляют практический интерес для граждан. Например, «Участковый уполномоченный полиции советует...», «Полиция разъясняет...».

Можно, конечно, предложить многие формы взаимодействия органа вневедомственной охраны и средств массовой информации с целью решения профессиональных задач, однако ясно одно, что необходимо совершенствовать систему диалога с общественностью, конкретными общественными группами и слоями населения. Расширяя границы прямых связей с общественностью и взаимодействия с различными общественными объединениями, рекомендуется формировать позитивный образ, обладающего функциональными характеристиками, соответствующими как правоохранительному институту, так и ожиданиям и потребностям населения.

Совершенствуя систему диалога органов внутренних дел с общественностью, СМИ, населением принципиально важно исходить из содержания Федерального закона «О полиции», а также принципов и норм профессиональной этики, системы нравственных, профессионально-этических ценностей, принципов и обязательств, которыми сотрудник полиции должен руководствоваться в процессе профессиональной деятельности и в повседневной жизни, в быту, семье.

Итак, активизация взаимодействия полиции с общественностью, молодежными организациями, объединениями в целях реализации задач по обеспечению правопорядка, общественной безопасности и укреплению охраны общественного порядка может эффективно осуществляться в форме проведения профилактических работ по предупреждению правонарушений, получения и обмена информацией, изучения и анализа состояния общественного порядка, правовой пропаганды. Решая задачи, связанные с охраной общественного порядка, горрайорганы полиции, местные органы власти призваны ориентироваться на решение вопросов, поднимаемых общественностью конкретного населенного пункта, городского района, улицы. При этом, в первую очередь, оперативно решаются вопросы, представляющие первостепенную важность для населения.

Подытоживая практический опыт организации взаимодействия полиции с молодежными организациями, объединениями в субъектах Российской Федерации (подходы к организации взаимодействия, программы, наработки, методики, технологии), можно рекомендовать внедрения в практику интеграции органов внутренних дел с общественными объединениями граждан аналогичные партнерские модели взаимодействия полиции с общественно-

стью, населением; а также использовать то лучшее, что было наработано за последнее время, наполняя взаимодействие с правоохранительными органами и работу общественных движений, организаций новым содержанием.

Кроме того, посредством целенаправленной, многосторонней профилактической, воспитательной, информационно-пропагандистской и идеологической деятельности среди населения различными полицейскими подразделениями можно ожидать роста социальной активности граждан в решении вопросов поддержания правопорядка, оказания помощи и поддержки деятельности полиции. Это предполагает разработку и внедрение новых социальных технологий, программ, проектов, форм и методов работы с населением, проведение совместных с общественностью мероприятий, связанных с предупреждением правонарушений и нарушений общественного порядка; целенаправленное культивирование среди широких слоев населения ценностей и норм уважительного отношения к праву, законности, правопорядку.

В этой связи перспективным представляется активное использование в социальном регулировании в сфере деятельности полиции социальных технологий. В частности, большим потенциалом обладает разработка и реализации технологии институционализации гражданского доверия и сотрудничества, главной целью которой является согласование различных связей, целей, интересов, определение необходимых путей, форм, методов преобразований в системе отношений управляющих и управляемых субъектов, соответствующих правовым, моральным и управленческим принципам и ценностям. Такая модель институционализации гражданского доверия и сотрудничества включает в себя три главных этапа последовательности действий, предусматривающих определенный порядок. Первый этап – информационно-аналитический: мониторинг (наблюдение, опрос); выявление актуальных проблем; теоретический анализ; определение основных путей, форм и методов решения проблемных вопросов.

Второй этап – информационно-коммуникативный: информирование населения о состоянии дел, протекающих процессах и разрабатываемом проекте, нацеленном на решение проблем в определенной области деятельности; обсуждение проекта управленческого решения со всеми группами населения; определение основных решений и предложений населения по разрабатываемому проекту управленческого решения; выделение активных представителей от различных групп населения и согласование с ними мнений и предложений по проекту управленческого решения, обсуждение вариантов проекта всеми заинтересованными участниками управленческого процесса и принятие окончательного решения по разрабатываемому проекту; информирование населения о ходе обсуждения проекта и достигнутых договоренностей.

Третий этап – коммуникативно-консультативный и оценочный: реализация проекта; внесение необходимых изменений в связи с изменившейся ситуацией, положением дел, происходящих процессов, учет

новых мнений и предложений населения; оценка общественностью процесса реализации проекта и достигнутых результатов; информирование населения о новых проектах и их активное обсуждение. Данная технология позволяет определить состояние доверия и сотрудничества во взаимодействии управляющих и управляемых субъектов и определить уровень реализуемости их целей и интересов в управленческой практике, степень регулируемости (управляемости) процессом совместной деятельности органов власти, управления и населения в ходе разработки и реализации конкретных управленческих решений. Это также позволяет создать единый подход, норму, стандарт к порядку действий для разработки, утверждения и реализации управленческих решений с участием государственных структур, общественности, населения в целях институционализации гражданского доверия и сотрудничества.

В целом осмысливая отечественный и зарубежный опыт функционирования полиции можно предполагать, что по мере развития общественных отношений в обществе и обновления общественно-политического механизма российского государства следует ожидать переосмысления социальной миссии полиции в обществе, расширения социального содержания целей, задач, функций, оценки деятельности полицейских подразделений, постановку новых задач перед системой управления МВД России. Для реализации данных социально значимых ориентиров повышения эффективности социального регулирования рекомендуется решить ряд стратегических задач, стоящих перед МВД России:

1. Разработать и утвердить Концепцию социальной направленности правоохранительной деятельности органов внутренних дел (полиции) в современном обществе, где целями ориентирами являются решение социально-правовых проблем граждан и удовлетворение их интересов потребностей и общественных потребностей в правоохранительной сфере.

2. При разработке социальной направленности правоохранительной деятельности полицейских служб, подразделений признать приоритетным ориентацию на гуманистический путь развития полиции, заключающийся в оказании помощи и расширении социального обслуживания населения, установлении взаимодоверительных и взаимоуважительных отношений полиции с общественностью, активном привлечении широких слоев и групп населения к осуществлению социального контроля и надзора.

3. Разработать и утвердить программы по повышению социального статуса сотрудников полиции в обществе, развитию социально-правовой защищенности сотрудников полиции и членов их семей.

4. Обеспечить разработку и последующую реализацию специальных социальных программ, ориентированных на разные социальные группы и возрастные категории (дети, подростки, молодежь, лица, стоящие на учете, наркоманы), гендерные и этнические отличия.

5. Обеспечить разработку проектов и социальных технологий, нацеленных на повышение правовой культуры граждан, их активного привлечения к подготовке важных управленческих решений, участия в деятельности правоохранительной направленности, к поддержанию общественного порядка, осознания необходимости соблюдения законности и правопорядка в обществе; методических рекомендаций по вопросам безопасности.

6. Утвердить концепцию по развитию кадровой политики в системе МВД России в направлении социально ориентированной подготовки сотрудников полиции, обладающих необходимыми социально-профессиональными и морально-нравственными качествами, позволяющих качественно и эффективно решать задачи в правоохранительной сфере, успешно взаимодействовать с различными слоями населения и категориями граждан;

7. Учитывая процессы глобализации и интернационализации современной социальной жизни, необходимость решения все новых социальных проблем, находящихся в сфере компетенции подразделений полиции, целесообразно продолжить активное сотрудничество с полицией зарубежных стран с целью внедрения прогрессивных элементов их опыта в практику деятельности российских подразделений полиции, и в частности в направлении социального обслуживания населения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решение актуальных задач современного управления в целях достижения качества и повышения эффективности правоохранительной деятельности органов внутренних дел и его новой правоохранительной структуры – полиции в значительной мере зависят от адаптации теории управления органами внутренних дел требованиям современного развития общества и прежде всего от разработки концептуальных основ стратегии и тактики социального управления и культивирования концепта социального регулирования в полиции.

При всей специфичности управления полицией привлечение теории социального управления и концепта социального регулирования открывает пути для обновления принципов, задач и методов управления, поиска эффективных социальных инструментов управления органами внутренних дел (полицией), факторов, обеспечивающих результативность деятельности правоохранительного органа на современном этапе его развития, разработки и реализации социальной направленности правоохранительной деятельности полиции. В этой связи стратегически важно определиться в понимании того, в чем заключается специфичность управления полицией, какие функции и элементы управления включает, какие направления развития предполагает и в чем состоит ее практическая значимость.

Управление полицией представляет собой целенаправленное управление процессами совместной деятельности людей в полицейских подразделениях и службах с целью утверждения системы социально-правовых отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов, направленной на создание условий, обеспечивающих эффективную реализацию правоохранительного назначения полиции. С позиции социального управления важной формой управления полицией являются, наряду с прогнозированием, планированием, организацией и контролем, социальное регулирование, ориентированного на удовлетворение социально значимых потребностей в правоохранительной сфере, достижение безопасности личности, общества и государства посредством формирования сбалансированной ценностно-рациональной системы отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов на основе использования принципов, норм, правил, технологий, позволяющих конструировать образцы, практики поведения и деятельности индивидов, их взаимодействия друг с другом, отвечающих социально-правовым и гуманистическим ценностям.

Поддержание системы социально-значимых ценностей; культивирование правовых, организационно-технологических, социокультурных норм, правил; формирование условий для обеспечения эффективного социального взаимодействия всех субъектов управления (органов власти и управления, сотрудников полиции и граждан), развитие управляемости субъект-субъектного взаимодействия, институционализация

доверия и сотрудничества участников управленческого процесса выступают гарантом продуктивного решения правоохранительных задач, принятия качественных управленческих решений, реализации интересов и прав граждан в правоохранительной сфере.

Основополагающими принципами организации и управления полиции выступают: эволюционное развитие; разделение труда; минимизация бюрократических методов и форм управления; профессионализм; гуманизм и компромисс; социальная ориентированность деятельности; социальная ответственность; диалог, партнерство и сотрудничество, взаимодействие с различными социальными группами и широкими слоями населения.

Реализация данных принципов определяет стратегической целью совершенствования управления системы МВД России целенаправленное управление процессами совместной деятельности людей в соответствии с новым пониманием предмета управления, целей и задач управления, осуществляемых в рамках системы органов внутренних дел (полиции) и вне ее; а также создание необходимых социальных предпосылок и условий для качественного и эффективного функционирования полиции в обществе. В этой связи основными детерминантами (факторами) повышения эффективности деятельности полиции, связанными с внутрисистемными и внесистемными аспектами управления, выступают: социологическое обеспечение управленческой деятельности; система оценки и измерения эффективности деятельности полиции; стиль руководства в полиции; системная организация взаимодействия полиции с общественностью.

Перспективным представляется активное использование в социальном регулировании в сфере деятельности полиции социальных технологий. В частности, большим потенциалом обладает разработка и реализации технологии институционализации гражданского доверия и сотрудничества, главной целью которой является согласование различных связей, целей, интересов, определение необходимых путей, форм, методов преобразований в системе отношений управляющих и управляемых субъектов, соответствующих правовым, моральным и управленческим принципам и ценностям. Данная технология позволяет определить состояние доверия и сотрудничества во взаимодействии управляющих и управляемых субъектов и определить уровень реализуемости их целей и интересов в управленческой практике, степень регулируемости (управляемости) процессом совместной деятельности органов власти, управления и населения в ходе разработки и реализации конкретных управленческих решений.

Следуя выводам, полученным в результате рассмотрения особенностей управления полицией, исходя из концепта социального регулирования в полиции считаем целесообразным ориентироваться на решение задач:

- направить усилия исследователей на дальнейшее развитие концептуальных основ теории управления ОВД (полицией), разработку концепта социального регулирования в полиции, культивирования социальных технологий в деятельности правоохранительного института;

- разработать и обновить систему количественных и качественных оценок эффективности деятельности полиции;
- ориентироваться в процессе подготовки, принятия и реализации управленческих отношений на социологическое информационно-аналитическое обеспечение деятельности своих служб, органов, подразделений;
- повысить качество управления, контроля, воспитания в системе органов внутренних дел (полиции), исходя из ценностных ориентаций сотрудников, мотивов выбора профессии, интересов и потребностей;
- разработать и реализовать специальные методики внедрения результатов социологических исследований общественного мнения о деятельности органов внутренних дел в практику деятельности полицейских структур;
- осуществлять постоянную, системную кадровую работу в органах внутренних дел, направленную на развитие высоких профессиональных и морально-нравственных качеств личности сотрудника полиции;
- разработать нормативные правовые акты, четко определяющие профессионально-этические стандарты поведения сотрудников полиции, в тоже время учитывающих особенности деятельности различных подразделений органов внутренних дел;
- активизировать исследования, направленные на разработку Концепции взаимоотношений полиции и населения;
- осуществлять постоянную, системную деятельность по поддержанию конструктивных отношений полиции с различными социальными группами (родительские комитеты школ, местные сообщества, домовые комитеты, старшие по домам и т. д.) и слоями населения (учащиеся, рабочие, интеллигенция, предприниматели, безработные) в целях проведения правовой пропаганды, получения и обмена информацией, изучения и анализа состояния общественного правопорядка, выявления ожиданий, интересов и потребностей населения;
- системно и планомерно разрабатывать и реализовывать специальные социальные технологии, социальные программы, проекты, направленные на создание и поддержание модели сотрудничества и партнерства во взаимоотношениях полицейских подразделений с населением, повышение доверия и уважения к деятельности полиции;
- шире использовать ресурсы информационного и патриотического характера при помощи печатных и электронных средств массовой информации, сетей Интернета, активно освещать цели, задачи, направления, результаты взаимодействия полиции с населением в целях повышения репутации и авторитета российской полиции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законодательные и иные нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Федеральный Закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
3. Федеральный Закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 70.20.
4. Федеральный Закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30. Ч. 1. Ст. 4595.
5. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации // Российская газета. 2011. 1 марта.
6. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Российская газета. 2011. 1 марта.
7. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 1 марта.
8. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 250 «Вопросы организации полиции» // Российская газета. 2011. 1 марта.
9. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 251 «О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации // Российская газета. 2011. 1 марта.
10. Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 31 декабря 2013 года № 1040.
11. Приказ МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 «Об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».
12. Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при Федеральных министерствах, Федеральных службах и Федеральных агентствах, подведомственных этим Федеральным министерствам».
13. Приказ МВД России № 419 от 11 мая 2007 г. «Об утверждении состава Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».
14. Приказ МВД России № 777 от 1 декабря 2016 г. «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

Специальная литература

1. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: (опыт системного исследования): монография. СПб.: Санкт-Петербургская акад. МВД России, 1998.
2. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003.
3. Алиуллов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. М., Академии управления МВД России. 2004.
4. Амельчаков И.Ф. Взаимодействие милиции и общественности // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 1.
5. Аналитический обзор зарубежных исследований о практике изучения и формирования общественного мнения о полиции. М.: ВНИИ МВД России, 2003.
6. Андриасов А.Г. Организационные противоречия в системе управления ОВД // Закон и право. 2006. № 11.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., пер. М.: Омега-Л, 2006.
8. Афанасьев Г.В. Общество: системность, познание и управление. М., 1981.
9. Баженов И.С. К вопросу о понятии и содержании организации внесистемного взаимодействия органов внутренних дел // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 2.
10. Балабкин С.И. О реформировании органов внутренних дел: текущее состояние // Право и политик. 2011. № 10.
11. Бунов Е.Г. Сотрудники органов внутренних дел об эффективности их деятельности // Социологические исследования. 2011. № 11.
12. Бураканова Г.М. Социальное проектирование системы подготовки руководящих кадров: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2003.
13. Быков А.В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 1.
14. Зуева О.В., Васильева Е.Н. Общественное мнение о деятельности полиции: практика исследования // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 7. Филос. 2014. № 1 (21).
15. Варданянц Г.К. Социальное управление и общественный прогресс // Общество. Государство. Политика. 2011. № 1.
16. Волков Ю. Е. Производственный коллектив и управление его социальным развитием. М., 1972.
17. Голиков В.Д., Голиков С.В., Комаров А.Г. Сравнительный менеджмент: учебное пособие: в 2 кн. Кн. 1. Парадоксы теории, методологии и практики. Уфа: Издательский центр Уфимского филиала ГОУ ВПО «МГГУ им. М.А. Шолохова», 2010.

18. Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания // Российская юстиция. 2010. № 12.
19. Грибакин В. Пресс-центр МВД России как источник объективной и своевременной информации для гражданского общества // Профессионал. 2012. № 1.
20. Гурский А.А. Управление органами внутренних дел как социальной системой // Вестник ДВЮИ МВД России. 2009. № 1.
21. Докторов Б.З. Обогащенное общественное мнение: понятие, социальная практика, опыт изучения // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. М., 2004. № 3 (71).
22. «Дорожная карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2013. № 1.
23. Егорышев С.В., Егорышева Н.В. Гражданское общество как основное условие социальной эффективности деятельности органов внутренних дел: монография. Уфа: УЮИ МВД России, 2016.
24. Ильченко В.А. Общественное мнение о полиции: к проблеме формирования общественного доверия к полиции в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 2.
25. Зборовский Г.Е. Социология управления: учебное пособие. М.: Гардарики, 2007.
26. Ипакян А.П. Оценка деятельности органов внутренних дел в механизме налаживания их взаимодействия с населением // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 г. в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006.
27. Зарубина Н.Н. Взаимное уважение в повседневной жизни россиян // Социологические исследования. 2014. № 3.
28. Зинченко Г.П. Социология управления. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004.
29. Калинин С.Ю. Теоретические аспекты самоуправления в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1.
30. Кваша Л.Ф. Проблемы становления и развития российской специализированной полиции в условиях государства переходного периода // Юрист-Правовед. 2006. № 1.
31. Кикоть В.Я. Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности: научное издание. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
32. Кирьянов В. Обеспечение безопасности молодежи на дорогах // Профессионал. 2014. № 5.
33. Киселев А.К. Социальная и образовательная политика стран Евросоюза в подготовке полицейских кадров: вторая половина XX – начало XXI вв.: дис. ... д-ра истор. наук. Ставрополь, 2012.

34. Кононов А.М. Совершенствование организации деятельности городского, районного органа внутренних дел – ведущая задача МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 4.
35. Кононов А.М. Актуальные проблемы организации полиции в системе МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1 (21).
36. Копылов А.В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. соц. наук. Академия управления МВД России. М., 2008.
37. Коробов В.Б., Благоразумный А.А. Концептуальные основы организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы «круглого стола» 27 января 2006 г. в Академии управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2006.
38. Костин В.А. Теория управления: учебное пособие. М.: Гардарики, 2004.
39. Костина Н.Б. Социальное управление и социальная политика // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: в 3 т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 3.
40. Кудин В.А. Шаги реформы: от милиции – к полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 3.
41. Курылева В.Н. Эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел // Следователь. 2008. № 6.
42. Лапицкий Ю.А. Правовое и иное социальное регулирование дружбы в системе частной жизни // «Черные дыры» в российском Законодательстве. 2015. № 1.
43. Листаров Д.Б. Сравнительный анализ законодательства о полиции США и Великобритании с новым законом о полиции в РФ // Тенденции и перспективы развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства в борьбе с преступностью: Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти Заслуженного деятеля науки Республики Татарстан проф. Б.С. Волкова. Москва, 15 апреля 2011 г. М.: РУДН, 2011.
44. Маилян С.С. Чтобы вернуть доверие людей к органам правопорядка // Закон и право. 2010. № 10.
45. Оганян Р.Э. Подготовка полицейских в странах Евросоюза. М.: ВНИИ МВД России, 2006.
46. Орланов Г.Б. Принцип детерминизма в социальном // Социология власти. 2010. № 3.
47. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002.

48. Парсонс Т. О социальных системах / под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М.: Академический Проект, 2002.
49. Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник для бакалавров / В.Д. Перевалов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2012.
50. Петров А.В. Общественный порядок в России и его охрана в начале XX в. / А.В. Петров, В.Ю. Девятков // История государства и права. 2010. № 7.
51. Плюснин А.М. Теория социального управления: пособие. Киров: филиал НОУ ВПО «СПбИВЭСЭП» в г. Кирове, 2007.
52. Полицейские системы зарубежных государств / В.В. Князев [и др.]. М.: ВНИИ МВД России, 2004.
53. Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: материалы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.) / отв. за вып. С.М. Андреев. Омск: Омская академия МВД России, 2012.
54. Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз, или как успешно управлять общественным мнением. М.: Центр, 2003.
55. Принуждение к закону // Российская газета. 2011. 24 февраля.
56. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: материалы «круглого стола» 27 января 2006 г. в Академии управления МВД России / МВД России, Административный департамент, Академия управления, Департамент охраны общественного порядка. М.: Академия управления МВД России, 2006.
57. Путятин В.Д. Из исторического опыта реформирования полиции Российской империи (по материалам особой междуведомственной комиссии по преобразованию полиции в империи сенатора А.А. Макарова, 1996–1912 гг.) // История государства и права. 2009. № 6.
58. Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.) / отв. за вып. С.М. Андреев. Омск: Омская академия МВД России, 2012.
59. Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД // Профессионал. 2010. № 1.
60. Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД // Профессионал. 2011. № 1.
61. Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД // Профессионал. 2012. № 1.
62. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД // Профессионал. 2013. № 1.
63. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД // Профессионал. 2014. № 1.
64. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД // Профессионал. 2015. № 1.

65. Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД // Профессионал. 2016. № 1.
66. Ромейко-Гурко А.С. О компетенционной модели взаимоотношений в системе управления ОВД // Закон и право. 2006. № 11.
67. Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. акад. РАН Г.В. Осипова. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998.
68. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России: научное издание / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, издательство «Алетейя», 2000.
69. Ситковский А. Криминальная виктимизация в России: состояние и тенденции развития / А. Ситковский // Профессионал. 2010. № 4.
70. Соспинов М.Н., Захватов И.Ю. Некоторые вопросы формирования организационно-правового механизма повышения эффективности исполнения управленческих решений, принимаемых в МВД, ГУВД, УВД по субъекту РФ как элемента механизма в правоохранительной сфере // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 2.
71. Социология управления: фундаментальное и прикладное знание / отв. ред. А.В. Тихонов. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014.
72. Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2000.
73. Трунцевский Ю.В. Реформа органов внутренних дел: наука и практика об их модернизации // Российский следователь. 2010. № 4.
74. Чугунов В. Взаимодействие органов внутренних дел с правозащитными организациями / В. Чугунов // Профессионал. 2008. № 1.
75. Шепелев В.И. Гражданское общество как основа формирования и функционирования нормативно-регулятивной системы // Философия права. 2006. № 4.
76. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. М.: Добросвет, 1998.
77. Янбухтин Р.М. Институт полиции и население: стратегии и перспективы взаимоотношений. Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2013.
78. Яськов Е.Ф. Становление и развитие теории управления органами внутренних дел: результаты, проблемы и перспективы // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 2 (10).
79. URL: http://www.consultant.ru/popular/smi/42_1.html#p30 (дата обращения: 01.06.2016).
80. URL: <http://mvd.ru/> (дата обращения: 01.09.2016 г).
81. URL: <http://54.mvd.ru/> (дата обращения: 01.09.2016).
82. URL: <https://09.mvd.ru/news/item/2055918/?print=1> (дата обращения: 01.09.2016).
83. URL: <https://79.mvd.ru/press/projects/NarkoStop> (дата обращения: 01.09.2016).

Иностранная литература

1. Brown L.P. Community policing: A practical guide for police officials / The Police Chief, August, 1989.
2. Elton Mayo. The Human Problems of an Industrial Civilization (New York: Macmillan, 1933).
3. Henri Fayol, General and Industrial Management (London: Pitman, 1949).
4. Hamilton W. Institution // Encyclopedia of social sciences. Vol. VIII.
5. Homans G. S. The Sociological Relevance of Behaviorism: Behaviorism Sociology. New York, 1969.
6. Overman R. The Case for Community Policing. The Police Chief, March, 1994.
7. Roethlisberger F.J. and Dickson W.J. Management and the Worker (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939).
8. Seagrave J. What's in a World? Community Policing Britain, USA and Canada. The Police Journal, Great Britain, 1996, January.
9. Thomas Feltes Polizeiliches Alltagshandeln, Effektivitat und Burgernahe: Neue Anmerkungen zu alten Problemen. «Polizeispiegel», BRD, 1994. № 6.

Научное издание

Янбухтин Раиль Маратович

ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Монография

Издается в авторской редакции

Подписано в печать	20.07.2017	
Гарнитура Times		Формат 60x84 1/16
Уч.-изд. л. 10,1	Заказ № 85	Усл. печ. л. 10,3
Тираж 50 экз.		

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*