

Однако согласно позиции отдельных судей на правоотношения, возникающие при принятии решений о направлении граждан на медико-социальную реабилитацию, распространяется действие части первой ст. 318 (последствия вступления решения суда в законную силу) Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, согласно которой наличие вступившего в законную силу решения суда исключает возможность заявлять в суде те же иски на том же основании. Вследствие этого после вынесения решения об отказе в направлении гражданина в ЛТП ОВД больше не могут подаваться заявления в суд о направлении граждан в указанные учреждения, обосновывая их административными правонарушениями, уже оцененными судом. Постановления (четыре и более в течение года) о наложении административных взысканий за правонарушения, совершенные в состоянии опьянения, послужившие основанием для первой подачи заявления в суд, в ряде случаев не учитываются при новом обращении ОВД в суд.

По нашему мнению, правовая конструкция норм Закона четко определяет перечень условий, при соблюдении которых гражданин может быть направлен в ЛТП. При этом наличие каких-либо решений суда не может отрицать факты совершения гражданином правонарушений в состоянии опьянения.

В этой связи считаем обоснованным относить правоотношения, возникающие при принятии решений об изоляции граждан в ЛТП, к категории длящихся, на которые распространяют свое действие часть вторая ст. 318 и ст. 333 ГПК.

Единообразное толкование законодательных предписаний позволит применять согласованный подход в случаях изменения обстоятельств, на которых основаны решения судов об отказе в направлении граждан в ЛТП, и предоставит право сотрудникам ОВД направлять новые заявления, обосновывая их в соответствии с Законом всей совокупностью административных деяний, совершенных лицом в состоянии опьянения в течение года.

Кроме того, в последнее время участились случаи поручения судами сотрудникам ОВД проведения третьего, не предусмотренного Законом, медицинского освидетельствования. Указанное обстоятельство обусловлено предоставлением гражданами в ходе судебного заседания справок о прохождении того либо иного курса лечения (введение сенсibilизирующих противоалкогольных препаратов, «кодировка» и т. д.). В то же время проведение соответствующих мероприятий влечет за собой значительные затраты сил и средств ОВД, а также излишнюю нагрузку на специальные медицинские комиссии организаций здравоохранения, оказывающих наркологическую помощь.

Применительно к специфике рассматриваемой проблемы считаем необходимым учитывать разъяснения Министерства здравоохранения от 23 июня 2011 г. № 02-2-11/730, согласно которым проведенное гражданам лечение методами психотерапии, по методу Довженко и др. не является обстоятельством, препятствующим их направлению в ЛТП и соответственно не требует проведения нового медицинского освидетельствования. Данная процедура проводится исключительно в целях подтверждения соответствующего диагноза и отсутствия заболевания, препятствующего нахождению лица в ЛТП.

Полагаем, что выработка органами внутренних дел, судами и прокуратурой согласованной позиции относительно применения рассматриваемых норм, принятие иных мер по разрешению существующих проблем, в том числе путем совершенствования законодательства, позволит более качественно реализовывать мероприятия по медико-социальной реабилитации граждан, злоупотребляющих алкогольными напитками.

УДК 342.9

И.М. Качалов

О ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Анализ предпринимавшихся в различные годы попыток совершенствования систем оценок в управлении ОВД показывает, что каждая из них представляла собой модифицированный вариант предыдущей, основанной преимущественно на количественных показателях. Это свидетельствует, с одной стороны, о превалировании узковедомственных интересов, а с другой – о недостаточном уровне теоретико-методологического обоснования новых подходов к оценке эффективности работы. Последнее можно объяснить недостатком теоретико-методологических знаний относительно сочетания в системе управления внутренних и внешних оценок деятельности, конечных и промежуточных результатов, с чем сталкиваются любые организации, в том числе и ОВД, регулирующие свои отношения с институциональной средой.

Представляется, что для объективной оценки деятельности ОВД необходим симбиоз ведомственных показателей и показателей, которые формируются на основе вневедомственной оценки, где главным «экспертом» выступает потребитель государственных услуг – граждане. А поэтому критерии и показатели ведомственной и вневедомственной оценки не должны противостоять друг другу, а должны, дополняя друг друга, давать объективную картину результатов деятельности на основе ведомственных количественных показателей и с точки зрения удовлетворенности населения, а также возможность на основе этих данных принимать оптимальные решения содержательного, организационного и управленческого характера.

Полагаем, что не следует преувеличивать роль и место в системе оценки как данных ведомственной статистической отчетности, так и данных изучения общественного мнения. И те и другие – лишь информация, необходимая для анализа и оценки деятельности ОВД. Сама оценка не может быть сведена ни к ведомственным цифровым показателям, ни к общественному мнению, тем более в качестве существенного ее информационного основания, которое должно включать в себя и другие источники информации.

При формировании критериев оценки эффективности важно понимать, что дело не в конкретном показателе, который, как и многие ему подобные показатели, представляют собой лишь информационную, технологическую процедуру, необходимую при анализе и оценке деятельности ОВД.

По нашему мнению, исходными позициями для определения эффективности управления являются, цели управления, устанавливаемые в нормативном порядке, управленческие действия по их достижению и полученные результаты. Сопоставление фактических результатов с целями и оценка степени их достижения с учетом выполненных действий и дает искомую меру эффективности управления. Если цель неизвестна, управление системой не имеет смысла, именно она определяет содержание управления в любой сфере, в том числе в системе управления ОВД. А так как управление – целесообразная деятельность, то центральное место в данном процессе должно занимать определение целей в качестве отправной точки всего управленческого процесса и основой всех организационно-управленческих действий.

Эффективность деятельности органов внутренних дел определяется согласованными действиями на индивидуальном, групповом уровнях и на уровне организации. Причем достижение оптимального баланса субъект-объектного взаимодействия на каждом уровне управления, раскрытие соответствующего организационного потенциала возможно через внутренние факторы управления (личный состав, стратегия, организационная культура, стиль управления, система управления, личностные качества и др.). В качестве обобщенных критериев оценки эффективности управления необходимо определять показатели, характеризующие структуру складывающегося взаимодействия субъекта управления, индивида, социальных групп, организации, влияющей среды в рамках выработки единой стратегии ОВД.

Результаты правоохранительной деятельности ОВД характеризуют ее материальные и нематериальные последствия. Они подразделяются на целевые (фактическое достижение поставленных целей), функциональные (выполнение в бесперебойном режиме ежедневных задач), внутрисистемные (кадровые, ресурсные, технологические), внешнесистемные (количество проведенных правоохранительных мероприятий, раскрытых (выявленных) преступлений, пресеченных административных правонарушений и т. д.).

Как базовые критерии, отражающие выполнение задач, можно выделить: качество оказания услуг населению; уровень удовлетворенности населения работой ОВД в целом и отдельных подразделений и сотрудников, степень доверия к ним; степень готовности граждан оказывать поддержку и содействие в работе органам внутренних дел; информационная открытость; качество и результативность инициативно проведенных (различных по направленности, широте и содержанию) профилактических мероприятий; наличие передовых форм и методов работы и др.

Функции, связанные с оказанием услуг населению (помощь при несчастных случаях, поиск без вести пропавших, противодействие насилию в семье, воспитательные меры в отношении подростков и др.), занимают значительное место в служебном времени сотрудников ОВД. Такое положение позволяет полагать, что население оценивает деятельность милиции не только по криминальным поводам, а чаще по ее готовности оказать содействие и помочь в ситуациях иного характера, не связанных с преступлениями и другими правонарушениями.

Проведенный анализ позволяет сделать некоторые общие выводы.

1. Эффективность управления есть степень фактического достижения цели на основе осуществленных управленческих воздействий; исходя из целевого предназначения, эффективность управления ОВД может трактоваться развернуто – как результативность, действенность функционирования всей системы по реализации правоохранительной функции.

В широком смысле эффективность управления есть функция множества составляющих: эффективности субъекта управления и результативности объектов управления, реализующих стоящие перед системой цели и задачи.

2. В качестве методической основы построения системы показателей эффективности функционирования аппарата управления ОВД следует использовать системно-целевой подход. Выбор показателей эффективности должен осуществляться на базе определения целей аппарата управления, его подразделений и отдельных сотрудников и критериев их достижения. При этом должно соблюдаться соответствие между распределением целей и задач органов управления и специализацией, полномочиями, ответственностью их подразделений.

К базовым методическим положениям, которыми следует руководствоваться при построении системы показателей эффективности, относятся следующие:

формирование системы целей и задач органов управления осуществляется на основе декомпозиции и структуризации четырех целей ОВД – оказания услуг, организационного развития, экономической и социальной.

формулирование критериев достижения целей и выполнения управленческих задач должно осуществляться с учетом распределения прав и полномочий сотрудников аппарата управления и взаимосвязей между его подразделениями и вышестоящими органами управления. Определение критериев позволяет осуществить переход от качественно характеризующих целей к адекватным количественным показателям степени их достижения.

3. Структуризацию показателей оценки управления следует производить с учетом не только таких известных принципов классификации, как упорядоченность оснований деления, полнота и целостность, но и требования полезности для практического использования, согласно которому можно выделять только такие группы показателей, которые позволяют контролировать состояние элементов и процессов управления и могут быть использованы для диагностики и выявления узких мест в системах управления, разработки организационных мероприятий, применения административных мер по совершенствованию управления и материального стимулирования сотрудников. Из этого положения следует, что при проведении классификации: 1) в качестве оснований деления должны использоваться четко определенные объекты оценки, состояние которых поддается контролю и целенаправленному изменению; 2) структура показателей должна носить иерархический характер в соответствии с распределением полномочий и ответственности в аппарате управления.

4. Эффективность процесса управления нельзя оценивать без учета ситуаций, при которых проявляется активность руководителя, коллектива и конкретного сотрудника. При этом в первую очередь следует учитывать личностные качества (особенности руководителя, особенности управляемых), а также требования заданий, организационные условия и условия

окружающей среды. Управление индивидуальной, групповой эффективностью и эффективностью организации позволяет развивать социально-экономический потенциал организации, успешно достигать ее целей, что, в свою очередь, способствует достижению социальной стабильности, социальной сплоченности как ключевых индикаторов единства и целостности социальной системы.

УДК 342.9

Р.В. Кашевский

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРОЕВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МИЛИЦИИ

Развитие и совершенствование нормативно-правового обеспечения деятельности строевых подразделений милиции на территории Республики Беларусь происходило поэтапно.

До XVIII в. не было специальных полицейских учреждений. Полицейские функции осуществляли наряду с другими функциями управления (судебными, финансовыми, военными) центральные и местные органы власти (приказы, воеводы).

Значительным этапом в развитии служб, призванных поддерживать общественный порядок, считается период царствования императора Александра I (1801–1825). 16 января 1811 г. его указом охранные формирования были переданы в военное ведомство. Правовой основой их деятельности стало Положение о внутренней страже, утвержденное 3 июля 1811 г. В целях определения социального статуса служащих наружных служб полиции и обеспечения надлежащего управления подразделениями 1 февраля 1817 г. утверждено Положение об учреждении жандармов внутренней стражи.

На данном этапе формирование и становление постовой службы происходило по территориальному принципу. Основное исполнительное звено полиции – участок во главе с приставом. В его подчинении находились один офицер и письмоводитель. Участок делился на околотки во главе с околоточными надзирателями, городскими постовой службы и полицейскими служителями. Такая организация постовой службы сохранялась до марта 1917 г.

6–8 декабря 1918 г. на съезде заведующих городскими и губернскими управлениями милиции, проходившем в Москве, была рассмотрена Инструкция милиционерам советской рабоче-крестьянской милиции, закрепившая общие положения постовой службы, обязанности постового милиционера, сигналы свистком, запреты при несении постовой службы, требования к экипировке постового милиционера.

Зарождение отечественной патрульно-постовой службы происходило практически в период организационного начала деятельности белорусской милиции вслед за освобождением от польских захватчиков территории республики. Патрульно-постовая служба милиции – одно из первых строевых подразделений милиции, возникших на территории Беларуси. Первым отечественным нормативным правовым документом, регламентировавшим деятельность патрульно-постовой службы милиции, стал приказ Главного управления рабоче-крестьянской милиции БССР от 29 сентября 1920 г. № 64, которым был сформирован летучий отряд, заступивший на службу 30 сентября 1920 г., для выполнения задач по обеспечению правопорядка и безопасности граждан, предупреждению и пресечению нарушений общественного порядка на улицах и в других общественных местах Минска.

Следующим этапом в развитии правового регулирования деятельности патрульно-постовой службы милиции стало издание НКВД РСФСР 2 сентября 1923 г. приказа № 4, которым была утверждена Инструкция постовому милиционеру, предусматривавшая общие положения о постовой службе и основополагающие обязанности постового милиционера (действовала до 1948 г.).

4 октября 1948 г. приказом министра внутренних дел СССР был объявлен и введен в действие первый Устав постовой службы милиции. Указанный документ предусматривал ряд новых принципиальных положений, согласно которым патрульная служба милиции стала обязательной частью наружной службы, исключался ее эпизодический характер. Патрульная служба вводилась в общую систему наружной службы милиции и должна была осуществляться на постоянной основе.

Дальнейшее совершенствование правового положения патрульно-постовой службы прослеживается в Уставе патрульно-постовой службы советской милиции, утвержденном приказом министра внутренних дел СССР от 20 июля 1974 г. № 200. Он уже четко определял задачи, силы патрульно-постовой службы, организацию и порядок ее несения. Кроме того, задачами патрульно-постовой службы стали наделяться и строевые подразделения вневедомственной охраны, дорожного надзора, экипажи медицинских вытрезвителей и приемников-распределителей, что свидетельствует о закреплении комплексного подхода к организации охраны общественного порядка с использованием сил и средств строевых подразделений различных субъектов. Уставом 1974 г. руководствовались все работники милиции, а также лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и военнослужащие внутренних войск МВД СССР.

В связи с распадом СССР и объявлением Беларуси унитарным демократическим социальным правовым государством 20 июля 1994 г. приказом МВД Республики Беларусь № 165 был утвержден Устав патрульно-постовой службы милиции Республики Беларусь, в основу которого легли основные положения Устава 1974 г. и обобщенный двадцатилетний нарабатанный опыт патрульной службы.

Спустя 19 лет Устав патрульно-постовой службы милиции заменила Инструкция о порядке организации деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности», утвержденная приказом МВД Республики Беларусь от 20 июля 2013 г. № 333, которая расширила правовое обеспечение деятельности строевых подразделений милиции.