

functions as administrative control and judicial supervision. The conclusion is made about the effectiveness of such an organization of the activities of administrative tribunals to achieve the goals of public administration.

Keywords: Great Britain, administrative justice, administrative tribunal, administrative-legal dispute, administrative control, judicial supervision, functions of power.

УДК 342.9

О.В. Гиммельрейх, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: gimmelreikh@mail.ru);

И.В. Козелецкий, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: slonim_2009@tut.by).

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Проводится содержательный анализ состояния и разработанности нормативного правового регулирования управленческой деятельности, осуществляемой в системе органов внутренних дел.

На основе изучения законодательства обосновывается вывод различной степени регламентации правоохранительной (внешневластной) и управленческой деятельности. Более того, в рамках правового поля отсутствует нормативное закрепление унифицированного определения понятия «управленческая деятельность», ее структуры, признаков и содержания элементов, не определены ее направления и их соотношение с функциями управления, порядок измерения и оценки ее эффективности.

Предлагаются конкретные организационно-правовые меры по унификации и совершенствованию правовой регламентации управленческой деятельности в системе органов внутренних дел.

Ключевые слова: управленческая деятельность, правоохранительная деятельность; правовое регулирование; виды и содержание управленческой деятельности; функции управления; правовое обеспечение; оценка эффективности управленческой деятельности.

Среди многообразия вопросов, находящихся на стыке теории и практики управления, социологии управления, теории организации и административно-правовой науки, основными являются вопросы, связанные с определением содержания, структуры, юридического оформления управленческой деятельности (ее компонентов) и правового статуса руководителя. Подобно тому, как руководитель играет центральную и наиболее важную роль в любой организационной системе, так и надлежащий уровень регламентации и упорядочения этой деятельности в связи и по поводу реализации управленческих функций объективно выступает необходимым условием повышения эффективности системы управления.

Управление в органах внутренних дел, как и любая деятельность в социальных системах, наряду с постановкой цели, избранием средств ее достижения и получением общественно полезного результата предполагает использование различных видов ресурсов: человеческих, материально-технических, финансовых, правовых, информационного и др. [1].

Отечественными учеными уделено значительное внимание исследованию философских, теоретических, организационных, экономических, социальных, психологических, методологических, технологических и иных аспектов сущности, структуры и содержания управленческой деятельности в системе государственно-административного управления (А.А. Брасс, Л.С. Вечер, А.С. Зубра, П.В. Журавлев, Н.А. Дубровский, О.А. Митрахович, Р.С. Седегов, Г.З. Суша, О.И. Чуприс и др.) и применительно к деятельности органов внутренних дел (следует выделить научные труды и публикации А.П. Леонова [2], Е.Н. Мазаник, Е.Н. Мисун, А.Н. Пастушени, Ю.Л. Сивакова [3], А.А. Урбановича [4] и др.). При этом необходимо отметить, что вопросы правовой регламентации определения понятия, содержания, направлений управленческой деятельности, порядка

ее осуществления, соотношения с управленческими функциями, а также определения ее эффективности исследованы недостаточно.

Однако особое место среди средств обеспечения управленческой деятельности занимает именно правовое регулирование. Право очерчивает и организует пространство (правовое поле) конкретных систем управления, устанавливает статус их коллективных и индивидуальных субъектов, формирует материальное содержание воли руководителей, предоставляет им инструментарий воздействия на объект и определяет условия, методы и формы его применения. Но и само право функционирует и развивается в относительно упорядоченном виде, т. е. поддается сознательному регулированию.

С.С. Алексеев полагает, что «регулировать (в социальной жизни) – значит определять поведение людей и их коллективов, давать ему направление функционирования и развития, вводить его в определенные рамки, целеустремленно его упорядочивать» [5, с. 30]. В результате регулятивного воздействия права на управление устанавливается наиболее оптимальный порядок осуществления всей управленческой деятельности, а также соответствие управления ОВД объективным условиям и закономерностям общественного развития государства, повышается организованность управленческих процессов.

В научной литературе отмечается, что на всякую социальную систему, к числу которых относится и система ОВД, действует две противоречивые тенденции:

тенденция к организации, обеспечиваемая деятельностью субъекта управления;

тенденция к дезорганизации, обусловленная прежде всего внешними факторами: притоком в систему новых вещных и людских элементов, постановкой перед системой новых задач, различного рода случайными воздействиями, неблагоприятным влиянием внешней среды и т. д. [6, с. 233]. С помощью права осуществляется своего рода «подстройка» рассматриваемых общественных отношений к изменяющимся внешним и внутренним условиям. Правовое регулирование призвано устранять выявляющиеся недостатки и постоянно приводить механизм управления органами внутренних дел в такое состояние, которое обеспечивает его нормальную и правильную работу.

Правильное определение административно-правового статуса аппаратов управления ОВД и их подразделений позволяет нивелировать излишества, упростить структуру, оптимизировать штаты управленцев, улучшить разделение управленческого труда (и в целом управленческий процесс) в целях наиболее квалифицированного и оперативного выполнения своих функций каждым органом управления. Здесь очень важно понимать регулирующее значение права в управленческом процессе. Если рассматривать его как деятельность, во-первых, технологического плана (повторяющиеся типичные, однородные действия и организация работы аппарата) и, во-вторых, – творческого характера (получение и обработка информации, принятие решений, подбор кадров, координация действий отдельных сотрудников и звеньев аппарата), то административному праву принадлежит в этом важная регулирующая роль.

Организуя и упорядочивая внутренние элементы и отношения системы управления ОВД, регламентируя и регулируя взаимодействие последней с внешней средой, право наряду с другими факторами обеспечивает структурную оптимальность и жизнеспособность системы, стимулирует ее развитие в направлении заданных целей. В этой связи в системе управления ОВД право выполняет ряд функций: регулятивную, дифференцирующую, интегрирующую, охранительную, организационную, коммуникативную и обеспечивающую, а также функции целеполагания и др. [7, л. 175].

Однако анализ законодательства Республики Беларусь показывает, что применительно к функционированию ОВД предметная (правоохранительная) и организационно-управленческая деятельность имеют различный уровень содержательности, насыщенности и детализированности административно-правового регулирования, что сказывается на качестве их практической реализации.

В частности, в Республике Беларусь правоохранительная деятельность ОВД достаточно четко, детально и содержательно урегулирована как на законодательном уровне применительно к компетенции деятельности милиции общественной безопасности, криминальной милиции (например, законы от 4 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике право-

нарушений», от 15 июля 2015 г. № 307-3 «Об оперативно-розыскной деятельности»; от 15 июля 2015 г. № 305-3 «О борьбе с коррупцией» и т. д.), так и на уровне подзаконного (локального) правового регулирования, причем:

в разрезе определенного направления служебной деятельности (административно-юрисдикционной; профилактической, охранной, по охране общественного порядка, контрольно-надзорной, по исполнению наказаний и др.);

в аспекте организации деятельности общих, функциональных и вспомогательных подразделений и служб.

Такому положению вещей можно было бы не придавать столь акцентированного внимания, если бы сотрудники занимались только внешневластной (правоохранительной) деятельностью с позиции исполнителя. Однако, когда сотрудник начинает занимать руководящие должности, где на первый план выходит организация работы личного состава, либо выполнение конкретных управленческих задач и функций, возникает недостаток обеспеченности с позиции правовой регламентации нормами права именно управленческой деятельности.

В то же время изучение и анализ нормативных источников и управленческой практики позволяет выделить ряд направлений правового обеспечения управления ОВД: информационно-аналитическую работу, планирование, организацию нормотворческой деятельности, организационно-штатную работу, организацию системы контроля, организацию порядка деятельности коллегиальных органов (совещаний, коллегий, комиссий и др.), организацию практической помощи, работу по внедрению передового опыта и проведение экспериментов, выполнение представительских функций, организацию взаимодействия и т. п.

Имеющаяся сегодня в системе МВД Республики Беларусь нормативная правовая база, призванная обеспечивать управленческую деятельность, пока не имеет четкой системы и соответствующей кодификации, рассредоточена по многочисленным нормативным актам, положениям, инструкциям, носит разрозненный и фрагментарный характер. Все это затрудняет формирование четких представлений о самой системе правового обеспечения в этой специфической сфере профессиональной деятельности, о степени разработанности (нормотворчество) и достаточности применяемых норм правового обеспечения управления и об уровне рациональности их использования (правоприменение).

Более того, в рамках правового поля отсутствует нормативное закрепление унифицированного определения понятия «управленческая деятельность» (и на законодательном уровне), ее структуры, признаков и содержания элементов, не определены ее направления и их соотношения с функциями управления, порядок измерения и оценка ее эффективности.

Это свидетельствует о том, что управленческой деятельности придается вторичный, вспомогательный характер, что в корне неверно. Вместе с тем в научной литературе по теории и практике управления является устоявшимся положение, что организационно-управленческая деятельность представляет собой главный фактор и средство повышения эффективности, результативности предметной (правоохранительной) деятельности ОВД, ее приведения в соответствие с целями реформирования и потребностями общества. Как не может быть эффективно функционирующей социально ориентированной системы ОВД без соответствующей ее организации и управления ею, так и продуктивная управленческая деятельность предполагает должный уровень ее правовой регламентации.

Основное противоречие заключается в отсутствии единого подхода к определению целесообразности нормативного закрепления технологии управленческой деятельности, одни направления которой нормативно урегулированы излишне детально, технологические правила и методические рекомендации по выполнению функций управления возведены в правовые нормы. Другие направления оказались вне системы правового обеспечения. Например, для процессов планирования, инспектирования характерна детальная регламентация, а оказание практической помощи, функция общего руководства лишь обозначено в ведомственных нормативных актах в качестве необходимой управленческой функции, текущий контроль и оценка эффективности управленческой деятельности вообще не регламентированы.

Кроме того, видится обоснованным устранение дисбаланса в правовом закреплении функций управления, когда для упорядочения одной управленческой функции принимается инструкция,

а другая – только обозначается, и не определено даже содержание этой функции. Здесь логично разделить позицию В.В. Дралова в части того, что «порядок реализации одной управленческой функции не должен регламентироваться несколькими нормативными актами, так как тем самым закономерно закладываются противоречия между нормами, установленными различными актами, либо нормы дублируются, что также нецелесообразно» [7, л. 151–152].

С этих позиций заслуживает внимания точка зрения Ю.Ю. Орловой, которая на основе обобщения и анализа множества источников, управленческих функций и направлений деятельности ОВД пришла к выводу, что функции управления и направления управленческой деятельности по своему содержанию не совпадают; последних на порядок больше [8, с. 196].

Изложенное выше позволяет предложить в качестве наиболее оптимального способа совершенствования правового обеспечения управленческой деятельности в ОВД принятие на уровне МВД Республики Беларусь кодифицированного нормативного правового акта, закрепляющего порядок реализации всех основных функций управления в виде Наставления об организации управленческой деятельности в органах внутренних дел. Такой документ сможет объединить в себе правовые нормы управленческой деятельности, содержащиеся в данный момент во множестве разрозненных нормативных актов. Предложенная выше классификация направлений правового обеспечения управления ОВД смогла бы стать основой для выделения разделов данного документа.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать соответствующие выводы и обобщения в части актуальности постановки вопроса определения, содержательного наполнения и развития административно-правового обеспечения управленческой деятельности в системе органов внутренних дел, в условиях их практической востребованности в регулировании управленческих ситуаций различного содержания.

1. Отправной точкой в вопросе создания и развития адекватной потребностям практики правового обеспечения управленческой деятельности ОВД выступает формирование проработанного понятийно-категориального аппарата, отражающего сущность, определение понятия, содержание, структуру и направления управленческой деятельности, их соотношение с управленческими функциями и другие аспекты.

2. В качестве базовых направлений, требующих первоочередного административно-правового обеспечения (в зависимости от объекта юридического воздействия), видится:

статус субъектов управления в части их организационно-правового положения, основных задач и функций, системы связей между ними (по горизонтали и вертикали), а также с объектами управления;

управленческий процесс (установление порядка, форм и методов организации и осуществления управленческой деятельности).

3. Нормативное закрепление как понятийно-категориального аппарата, так и порядка реализации всех основных функций управления и видов управленческой деятельности должны найти закрепление в Наставлении об организации управленческой деятельности в органах внутренних дел – комплексном правовом акте, закрепляющем на уровне МВД Республики Беларусь унифицированный подход к административно-правовому обеспечению управленческой деятельности.

Это позволит:

во-первых, придать управленческой деятельности упорядоченный и организационно-оформленный вид как самостоятельного правового института в аспекте обеспечения полноты и степени охвата различных аспектов управления с позиции их понимания и реализации руководителями (иными сотрудниками) в ходе выполнения управленческих задач и функций.

во-вторых, упразднить множество актов, регламентирующих отдельные направления управленческой деятельности, которые можно включить в качестве составных разделов предлагаемого выше нормативного акта.

Список использованных источников

1. Сиваков, Ю.Л. Человеческие ресурсы – ключевой элемент системы обеспечения устойчивого функционирования органов внутренних дел / Ю.Л. Сиваков, О.В. Гиммельрейх // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2020. – № 2. – С. 40–48.

2. Леонов, А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. / А.П. Леонов. – Минск : Акад. МВД, 2013. – Ч. 1. – 323 с.; Ч. 2. – 331 с.
3. Сиваков, Ю.Л. Управленческая деятельность (профессия, творчество, искусство) / Ю.Л. Сиваков. – Минск : Акад. МВД, 2019. – 142 с.
4. Урбанович, А.А. Психология управления : учеб. пособие / А.А. Урбанович. – Минск : Акад. МВД, 2019. – 311 с.
5. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
6. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.
7. Дралов, В.В. Теоретические и организационно-методические вопросы совершенствования правового обеспечения управления ОВД : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / В.В. Дралов. – М. : Акад. упр. МВД России, 2001. – 190 л.
8. Орлова, Ю.Ю. Характеристика основных направлений управленческой деятельности в системе МВД Российской Федерации / Ю.Ю. Орлова // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2014. – № 8. – С. 192–196.

Дата поступления в редакцию: 29.03.21

O.V. Gimmelreikh, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Faculty of Advanced Training and Retraining of managerial personnel of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus; **I.V. Kozeletsky**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of the Internal Affairs Management of the Faculty of Advanced Training and Retraining of managerial personnel of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

MANAGEMENT ACTIVITIES IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES: SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION

A substantial analysis of the state and development of normative legal regulation of management activities in the system of internal affairs bodies is carried out.

Based on the study of legislation, conclusion is justified that law enforcement (external power) and management activities have different degrees of regulation. Moreover, within the legal framework, there is no normative consolidation of a unified definition of the concept 'management activity', its structure, features and content of elements, its directions and their relationship to the management functions, procedure for measuring and evaluating its effectiveness are not defined.

Specific organizational and legal measures are proposed to unify and improve legal regulation of management activities in the system of internal affairs bodies.

Keywords: management activities, law enforcement activities; legal regulation; types and content of management activities; management functions; legal support; assessment of effectiveness of management activities.

УДК 342.91

О.В. Коховец

(e-mail: oleg.kohovec@mail.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Проводится исследование вопросов по деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, связанных с рассмотрением поступающих жалоб граждан, юридических лиц и их законных представителей. Выявляются основные пробелы и коллизии в осуществлении указанной деятельности. Изучается роль должностного лица органа государственного управления в данной сфере общественных отношений. Исследуются основные подходы к определению понятия «должностное лицо», выделяются его признаки. На основании проведенного исследования в качестве правового предложения обосновывается необходимость создания в территориальных органах государственного управления рабочих групп, специализирующихся на рассмотрении жалоб населения. Рассматриваются основные функции, права и обязанности должностных лиц органов государственного управления, входящих в состав предлагаемой рабочей группы.

Ключевые слова: жалоба, обжалование, должностное лицо, законодательство, органы государственного управления, рабочие группы.