

Янбухтин Раиль Маратович

**УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ И ТАКТИКИ  
СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В статье представлена методологическая концепция социального управления на основе анализа теоретической базы, сложившейся в науке. Раскрывается содержание понятия "социальное управление в полиции" с учетом действующего законодательства, уточняются принципы организации и управления в полиции, определяется ее функциональная роль в обществе.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/2-2/49.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/2-2/49.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 2 (28): в 2-х ч. Ч. II. С. 219-223. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/2-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/2-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

## THEORETICAL APPROACHES TO RESEARCH OF NOTION "CIVIL SOCIETY": PHILOSOPHICAL ASPECT

Liliya Nikolaevna Chernousova, Ph. D. in Philosophy  
Department of Pedagogy and Correctional Work  
Khakass Institute of Education Development and Further Training  
lilyachernousova@mail.ru

The author shows the fundamental difference between western and native philosophical approaches to the research of the notion "civil society", due to the fact that societies are different affirms that it is necessary to take into account the specificity of the main types of society and their theoretical standards, and also determines two types of civil society: civil society of collectivist type and civil society of individualistic type.

*Key words and phrases:* civil society of collectivist type; civil society of individualistic type; western philosophical theorizing; native philosophical theorizing; theoretical standards; standards of freedom (free will); standard of perfection (perfection of social relations).

УДК 316

### Социологические науки

*В статье представлена методологическая концепция социального управления на основе анализа теоретической базы, сложившейся в науке. Раскрывается содержание понятия «социальное управление в полиции» с учетом действующего законодательства, уточняются принципы организации и управления в полиции, определяется ее функциональная роль в обществе.*

*Ключевые слова и фразы:* социальное управление; социальное управление в полиции; принципы организации и управления в полиции; функциональная роль полиции в обществе; стратегия и тактика социального управления в полиции.

Раиль Маратович Янбухтин, к. соц. н., доцент  
Кафедра социально-гуманитарных дисциплин  
Уфимский юридический институт МВД России  
yanbuht@mail.ru

## УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ И ТАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>®</sup>

Решение проблем институционализации российской полиции, детерминированных внутренними и внешними аспектами функционирования института полиции, лежит в плоскости рассмотрения социально-управленческих основ деятельности института полиции, что предполагает обращение к социологии управления, привлечение теории социального управления, а также раскрытие смыслового содержания понятия «социальное управление». От рационального системного управления, стратегическая модель которого базируется на терминологически четком определении социального управления и на выделении его принципов, функций, методов, критериев эффективности, во многом зависит успешность функционирования органов внутренних дел (полиции) на разных уровнях управления.

Особое значение имеет рассмотрение проблемы социального управления в решении ключевых задач системы управления правоохранительного ведомства, связанных 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 ведомственных структур с населением.

Анализ литературных источников, посвященных теории социального управления в сфере правоохранительной деятельности, дает основание для выделения двух важных замечаний, определяющих стратегию институционального анализа социального управления органов внутренних дел.

Во-первых, в литературе освещены положения теории социального управления, рассматриваемые в сфере правоохранительной деятельности в рамках теории управления: сущность, содержание и виды социального управления; его объекты и субъекты, цели и функции, организационные структуры и ресурсы; процесс и методы управления; методология исследования и пути решения управленческих проблем (С. Е. Вицин, Г. А. Туманов, В. Д. Малков и др.). Кроме того, в рамках науки управления исследуются проблемы целеполагания, выбора критериев оценки проблемных ситуаций, а также выработки, оптимизации и реализации управленческих решений; вопросы, связанные с рационализацией труда, особенно руководителей (В. Н. Золоторев, Г. Г. Зуйков, А. Ф. Майдыков, Е. Ф. Яськов и др.). Привлечение институционального

подхода к рассмотрению вопросов теории управления ОВД, раскрытию принципов, определению содержания, уточнению понятий, рассмотрению управления органами внутренних дел как составной части механизма социального института, на наш взгляд, не получило должного внимания в исследовательских материалах правоохранительного ведомства. Во-вторых, в преобладающем большинстве научных исследований представлено широкое толкование термина «социальное управление» (В. Д. Малков, В. П. Сальников, С. Ю. Калинин, Е. Ф. Яськов и др.). В частности, рассматриваемое в рамках теории управления оно определяется как «сознательное, целенаправленное воздействие на социальную систему в целом или ее отдельные элементы на основе использования присущих системе объективных закономерностей и тенденций» [4, с. 55]. Если следовать этому широкому определению, то становится сложным четко разграничить понятия «управление» и «социальное управление». Между тем смысл социального управления заключается именно в управлении социальными процессами, явлениями, отношениями, взаимодействиями в социальных системах, организациях, институтах, включая правоохранительный орган.

В этой связи своевременным представляется четкое понимание содержания понятия «социальное управление», широко используемое в социологической, политической, юридической и других отраслях знания.

Следует отметить, что, несмотря на значительный объем работ, посвященных проблеме социального управления, все также открытыми для теории социального управления остаются концептуальные вопросы адекватного понимания социального управления, определения существа проблем социального управления и т.д. Так, по мнению В. В. Щербины, сфера социального управления размыта, а термин в его нынешнем употреблении не имеет смысла [1, с. 100]. Напротив, с позиции Ж. Т. Тощенко, социальное управление представляет собой совокупность научных знаний, специальных методов и приемов, направленных на вычленение социальных процессов, происходящих в обществе, и на решение социальных проблем [Там же, с. 99].

Все более часто встречающееся мнение о том, что «отечественная социология управления должна повернуться лицом к человеку и к особенностям российского менталитета», высказывает, в частности, Е. А. Ануфриев, утверждая, что «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» [Там же, с. 105]. Кроме того, выделяя 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. В первом значении, социальное управление есть методология и теория управления обществом как целостной социальной системой; во втором значении – общая теория управления социальными процессами (человеком, социальными группами, обществом). В третьем значении, социальное управление – это управление социальной сферой, а также научная основа социальной политики; в четвертом – система социальных методов управления, опирающаяся на социально-психологическую теорию личности, менталитет и ментальность [Там же].

Предлагая решение задачи в определении социального управления сквозь призму рассмотрения социального управления как личностной проблемы, Е. А. Ануфриев ведет речь о субъективном факторе общественной жизни, «о личностной субъективности», что свидетельствует о смешении понятий «субъект деятельности» и «личность». Недостаточной, на наш взгляд, также следует считать и разработку социальных методов управления, опирающуюся только на научные знания о личности.

Как полагает Г. К. Варданыц, для современного понимания социального управления характерно его 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, с. 63]. В этом случае, по мнению Г. К. Варданыца, 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. «Если управленческий режим будет основан на целеполагании субъекта социального управления, а целедостижения – объекта, то регулятивный режим будет характеризоваться обратной тенденцией: целеполаганием общества и целедостижением государства» [Там же]. Как видно, 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» [6, с. 230]. При этом социальное управление различным образом преломляется в каждом из этих видов управления обществом: государственное управление, муниципальное управление и управление организацией, предприятием, формой.

Обращаясь к проблеме понимания социального управления, следует согласиться с той точкой зрения, что открытым остается вопрос о предмете и структуре науки или общей теории социального управления. А потому в управлении какой-либо области жизнедеятельности людей требуется знание, не только имеющее отношение к специфике этой области, но и знание об общих закономерностях управления, понимание его сущности [5, с. 14].

В этой связи предлагается выделить несколько уровней понимания управления, каждый из которых определяет понимание проблем социального управления и предполагает формирование собственного понятия управления, - прагматический, специально научный, общенаучный, социально-философский [Там же].

Особое внимание уделяется четвертому уровню понимания управления – философско-методологическому, поскольку, во-первых, 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. Вопросы о том, каковы цели управления в обществе, какова его социальная роль, его место в системе общественных отношений, – здесь не рассматриваются вовсе. То есть не рассматривается комплекс социально-философских и мировоззренческих проблем управления. Во-вторых, анализ проблем социального управления осуществляется на различных уровнях управления с позиции различных наук, что обуславливает необходимость обращения к теоретико-методологическим основам этого анализа [Там же, с. 19].

Признавая важность 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. Кроме того, при осмыслении проблемы социального управления целесообразным представляется привлечение таких категорий, как «личность», «культура», понимая под последней «совокупность значений, ценностей и норм, которыми владеют взаимодействующие лица, и совокупность носителей, которые объективируют, социализируют и раскрывают эти значения» [8, с. 230].

Таким образом, в связи с осмыслением научных представлений о социальном управлении мы можем сформулировать ряд предварительных выводов: 1) понятие «социальное управление» многозначно и выступает одним из базовых понятий социологии управления как научно-практической дисциплины; 2) управление всегда и во всем связано с людьми, обществом, его иерархическим строением, властью, а значит, по сути, понятие «управление» социально изначально. Поскольку управление и управленческую деятельность в социальной системе, социальной организации, социальном институте отличают различное содержание, направленность, формы и методы осуществления, полученные результаты, термин «социальное управление» в узком смысле служит для обозначения управления социальными процессами; 3) социологическое рассмотрение управления и управленческой деятельности включает в себя основные понятия социологии управления: «социальные отношения», «социальное взаимодействие», «социальные системы», «социальные общности», «социальные организации», «социальные институты», «социальные нормы», «социальные ценности», «социальное управление», «управленческие отношения», «субъект», «взаимодействие управляющих и управляемых субъектов», «личность»; 4) открытыми остаются концептуальные вопросы понимания социального управления, определения существа проблем социального управления, роли и места личности, норм и ценностей в социальной системе, организации, институте.

Следуя постановке научной проблемы настоящего исследования, нам представляется следующее понимание социального управления. Социальное управление – это управление социальными процессами в социальных системах, институтах, организациях с целью утверждения системы социально-гуманистических отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов, направленное на создание условий, обеспечивающих эффективную реализацию их социального назначения в обществе. Согласно методологии социологического анализа социально-управленческих основ деятельности института полиции, социальное управление в полиции, являясь одним из видов социального управления, представляет собой управление социальными процессами в полицейских подразделениях и службах с целью утверждения системы социально-правовых и гуманистических отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов, направленное на создание условий, обеспечивающих эффективную реализацию социального и правоохранительного назначения полиции. Объектом социального управления полиции являются коллектив сотрудников полиции, формы и виды их деятельности. Первичным субъектом – Министр МВД России, вторичным – органы управления системы МВД России.

Исходя из рассмотрения социального управления в полиции в институциональном разрезе, определяем механизм социального управления в полиции. Механизм социального управления в полиции – это система отлаженного и согласованного взаимодействия социальных элементов, обеспечивающих достижение целей, задач института полиции. Основными элементами механизма социального управления в полиции являются: субъект и объект управления; целевое воздействие; формальная и неформальная организационные структуры коллектива; личность и деятельность сотрудника; социальные нормы и ценности; общественное мнение.

В связи с интегральным подходом к анализу социально-управленческих основ деятельности института полиции исследование предполагает уточнение принципов организации и управления в полиции.

Выступая как руководящее положение, или как установка в той или иной сфере, отрасли, в наиболее общем виде сущность социального управления и специфику механизма социального управления в полиции отражают общие и частные принципы управления. Являясь субъектом управления в органах внутренних дел (полиции), МВД руководствуется принципами управления, ориентирующимися на особенности организации и условия функционирования органа правопорядка, стратегию выстраивания взаимоотношений с общественностью. В этой связи Федеральным законом «О полиции» провозглашены обновленные принципы управления: 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 [7]. Бесспорно, что реализация принципов деятельности полиции, обозначенных Федеральным законом «О полиции», в значительной степени зависит от процесса институционализации органов внутренних дел, качества

деятельности коллектива сотрудников, уровня их профессионализма и культуры, содержания служебных отношений между сотрудниками по вертикали и по горизонтали, а также от характера взаимодействия правоохранительного ведомства с общественными объединениями и организациями, широкими слоями населения.

Вместе с тем, на наш взгляд, эффективная реализация принципов, провозглашенных Федеральным законом «О полиции», невозможна без утверждения значительного ряда принципов, отражающих социальный аспект функционирования и развития системы органов внутренних дел (полиции). Как отмечается в литературе, «эффективна и социально значима конфигурация менеджмента, ориентированная на проблемы и потребности общества» [3, с. 96]. Кроме того, для эффективного функционирования органов внутренних дел (полиции) и его дальнейшего развития следует определить также принципы с учетом эволюции правоохранительного ведомства и интересов сотрудников органов внутренних дел.

Учитывая усиление социальной ориентированности деятельности полицейских подразделений, считаем необходимым уточнение принципов организации и управления в полиции. Исходя из содержания социально-го управления в полиции, потребностей и интересов различных социальных групп и общества в целом, мы предлагаем руководствоваться в управлении органами внутренних дел следующими принципами: эволюционное развитие (обновление целей, задач, концепций, методов управления, критериев оценки эффективности деятельности полиции); разделение труда (дифференциация полицейских подразделений, их функций, своеобразии правил и норм поведения, специфика профессиональных требований в области морали); гуманизм; социальная ориентированность, направленная на удовлетворение потребностей населения; социальная ответственность; утверждение системы обратной связи; сотрудничество, диалог, взаимодействие.

Наряду с принципами организации и управления в органах внутренних дел (полиции) следует уточнить и вопрос о функциональной роли полиции в обществе. Согласно Федеральному закону «О полиции» государственная политика освобождения органа правопорядка от не свойственных ему функций нашла отражение в определении основных направлений деятельности полиции, хотя вопрос о приоритете направлений деятельности полиции по-прежнему остается дискуссионным. В частности, и это вполне оправдано, в литературе предлагается вывести из структуры федерального органа исполнительной власти в сфере органов внутренних дел экспертно-криминалистические подразделения, осуществляющие экспертно-криминалистическую деятельность.

В свою очередь, исходя из положения о социальной природе полиции и социальном характере ее деятельности, а также учитывая принципы организации и управления полиции, мы полагаем необходимым определить в качестве основной функциональной роли полиции в обществе социально-правовое обслуживание населения. При этом в числе приоритетных функций полиции должна быть усилена и социально обслуживающая функция, заключающаяся в оказании полицейскими подразделениями помощи гражданам (в рамках своей компетенции), обратившимся к сотрудникам полиции с вопросами правового, морального, материального, социального характеров.

Методологический подход к социальному управлению в органах внутренних дел (полиции), опирающийся на ключевые положения философского и социологического знания об обществе и социальных институтах, позволяет нам определиться со стратегией и тактикой социального управления в полиции. Поднимая проблему стратегии и тактики социального управления в полиции, для начала выделим ключевые концептуальные идеи и положения, стратегии развития системы МВД России.

С вступлением в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [7] как основополагающего нормативно-правового документа в сфере деятельности органов внутренних дел (полиции) наступает новый этап реформирования системы органов МВД Российской Федерации, знаменующий собой начало процесса трансформации милиции в полицию. По замечанию специалистов, в процессе работы над проектом разработчики руководствовались рядом основных концептуальных идей: закрепление правоохранительного предназначения полиции в обществе; продолжение процесса деуниверсализации полицейской структуры (то есть сужения функций правоохранительного органа); наделение полиции комплексом достаточности правомочий; гуманизация форм и методов работы полиции; упреждение возможности совершения преступления и профилактики уголовной активности; закрепление новой модели взаимоотношений полиции и общества; повышение требований к сотрудникам полиции, к культуре их поведения; проектирование модели контактов сотрудника полиции и гражданина [9, с. 3].

Закон «О полиции», направленный на совершенствование правового регулирования деятельности органов внутренних дел и повышение качества деятельности нового органа правопорядка, ориентирует полицию на служение личности, обществу, закону. Между тем с принятием Федерального закона «О полиции», а также других нормативно-правовых документов обнаруживается основное противоречие в формировании новой правоохранительной структуры, связанное с заявленными принципами деятельности института полиции (открытость, публичность, взаимодействие с общественностью) и выстроенным механизмом государственного управления органов внутренних дел (полиции).

В этой связи нам представляется целесообразной совершенствование механизма управления в системе МВД России и разработка стратегии управления в органах внутренних дел (полиции), отвечающих современному развитию общественных отношений.

В современной модели полицейской деятельности, ориентированной на обслуживание общества, стратегическим направлением управления в целом должно выступить: 1) расширение диапазона социально-правового обслуживания населения; 2) обеспечение безопасности личности и населения как неотъемлемого

элемента их качества жизни (как общее направление государственного управления в сфере внутренних дел, отвечающих потребностям общественного развития).

Воспринимая в качестве стратегического направления деятельности полиции обслуживание интересов населения, управление в полиции должно ориентироваться на решение следующих задач: а) приведение системы оценки и измерения эффективности деятельности полиции в соответствие с правоохранительным и социальным назначением института полиции; б) изменение организационной структуры системы управления МВД (полиции) для максимально эффективного функционирования полиции и достижения социально заданных целей, задач, отвечающих социально значимым правам и интересам населения; в) раскрытие потенциала управляемого субъекта как ключевого фактора становления и развития института полиции; г) привлечение позитивных возможностей формальной и неформальной организационных структур коллектива, включая развитие форм социальной самоорганизации сотрудников; утверждение профессионально-нравственных стандартов поведения, улучшение кадровой политики; д) привитие культуры использования социологической информации в практике подготовки, принятия и выполнения управленческих решений; е) повышение эффективности взаимодействия полиции с общественностью и установление общественного контроля над деятельностью полицейских подразделений; ж) формирование позитивного общественного мнения о полиции.

#### *Список литературы*

1. **Актуальные проблемы социологии управления:** материалы «круглого стола» // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 98-105.
2. **Варданыц Г. К.** Социальное управление и общественный прогресс // Общество. Государство. Политика. 2011. № 1. С. 58-68.
3. **Голиков В. Д., Голиков С. В., Комаров А. Г.** Сравнительный менеджмент: учеб. пособие: в 2-х кн. Уфа: Издательский центр Уфимского филиала ГОУ ВПО «МГГУ им. М. А. Шолохова», 2010. Кн. 1. Парадоксы теории, методологии и практики. 234 с.
4. **Калинкин С. Ю.** Теоретические аспекты самоуправления в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1. С. 54-58.
5. **Кикоть В. Я., Маилян С. С., Грядова Д. И.** Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности: науч. издание. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 751 с.
6. **Костина Н. Б.** Социальное управление и социальная политика // Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы: тезисы докладов и выступлений на II всероссийском социологическом конгрессе: в 3-х т. М.: Альфа-М, 2003. Т. 3. С. 230-231.
7. **О полиции:** Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2011. № 7. Ст. 900.
8. **Сорокин П. А.** Человек. Цивилизация. Общество / общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Самогонов; пер с англ. М.: Политиздат, 1992. 543 с.
9. **Черников В.** Закон о полиции: новая эпоха перемен // Професионал. 2010. № 6. С. 3-6.

#### **POLICE ADMINISTRATION: CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF SOCIAL ADMINISTRATION STRATEGY AND TACTICS**

**Rail' Maratovich Yanbukhtin**, Ph. D. in Sociology, Associate Professor  
*Department of Social-Classical Disciplines*  
*Ufa Law Institute of Ministry of Home Affairs of Russia*  
*yanbuht@mail.ru*

The author presents the methodological conception of social administration basing on the analysis of the theoretical framework developed in science, reveals the content of the notion "social administration in police" taking into account the existing legislation, defines more exactly the principles of organization and administration in police, and determines its functional role in society.

*Key words and phrases:* social administration; social administration in police; principles of organization and administration in police; functional role of police in society; strategy and tactics of social administration in police.