**Основы управления в правоохранительных органах,**

**23-27 ноября (1 лекция)**

**Тема: Административно-правовая культура управления в правоохранительных органах.**

**д/з прочитать, записать и выучить выделенное.**

**Административно-правовая культура** управления в правоохранительных органах - это качественный уровень требований к регламентации статусов и процессов функционирования организационных звеньев, обусловленных нормами административного права, в интересах эффективности управления.

Как известно, специалисты выделяют несколько основных типов правового регулирования.

Первый из них, административно-правовой, характеризуется преобладающим применением правовых норм, содержащих предписания. Второй тип, гражданско-правовой, в основном использует правовые нормы с дозволениями. Третий, уголовно-правовой, отличается от двух вышеназванных преобладанием применения правовых норм, содержащих запреты.

**Правовая регламентация** статусов и процессов функционирования организационных звеньев в правоохранительных органах представляет собой конкретное проявление административно-правового регулирования.

Она действительно характеризуется тем, что повышенная детальность правового регулирования достигается в основном с помощью административно-правовых норм предписывающего характера. Прежде всего, ими определяются субъекты выполнения управленческих функций, виды их действий, порядок выполнения действий, требуемые результаты. Дозволения и запреты дополняют предписания, создавая системность правовой регламентации.

Предписания возлагают на должностных лиц обязанности совершать определенные (положительные) действия. Они также являются средством их ориентации в своей деятельности. Они указывают конкретные варианты позитивных действии из множества возможных.

**Дозволения** - это также указания конкретных вариантов поведения, но лишь как альтернатив, предполагающих, что ведущую роль в выборе вариантов будут играть интересы и собственные цели должностных лиц.

В отличие от них **запреты** - это указания нежелательных вариантов действий должностных лиц и оставление "всего остального" множества на их усмотрение.

При этом **статика - "административное устройство**", статусы субъектов и объектов регламентируются с помощью одной части материальных норм административного права, а порядок, процедуры их функционирования - с помощью другой части этих норм - организационно-процедурных.

Для практического применения все необходимые административно-правовые нормы объединяются и издаются в виде правовых регламентационных актов.

По своим юридическим свойствам эти акты относятся к разновидностям нормативных актов, определяющих общие правила безличного характера, рассчитанные на многократное применение во всех предусмотренных ими ситуациях.

Они издаются либо без ограничения срока своего действия, либо на длительный период.

Первую группу составляют административно-правовые акты, определяющие статус организационных звеньев (должностных лиц), вторую - акты, регламентирующие порядок осуществления основных видов деятельности, их процедуры.

В управленческую практику административно-правовые акты всегда вводятся с помощью правовых актов распорядительного характера: указов высших руководителей исполнительной власти и приказов руководителей правоохранительных органов.

При этом нормативные документы оформляются в качестве приложений к распорядительным документам. В соответствующем пункте распорядительной части одноименных документов делается отметка "прилагается", а на приложениях в верхнем правом углу размещается гриф утверждения документов.

**Правовая регламентация статусов организационных звеньев** в правоохранительных органах осуществляется с помощью правовых актов, основными из которых являются положения, штаты и должностные инструкции.

**Положения** - правовые акты, определяющие статус, задачи и функции, права и ответственность, порядок функционирования правоохранительных органов, их подразделений.

Все положения можно подразделить на два основных класса:

1. Положения о правоохранительных органах;

2. Положения о подразделениях правоохранительных органов.

**Положения о правоохранительных органах** - это правовые акты, определяющие организационно-правовой статус государственных бюджетных центральных правоохранительных органов, территориальных и иных правоохранительных органов.

Содержание текстов положений о правоохранительных органах может включать в свой состав следующие разделы:

• общие положения;

• основные задачи и функции;

• права и обязанности;

• руководство;

• взаимоотношения;

• контроль, проверка и ревизия деятельности;

• реорганизация и ликвидация.

В разделе "Общие положения" необходимо фиксировать официальные полные и сокращенные наименования правоохранительных органов, цели и основания их создания (с указанием наименований, дат и номеров соответствующих правовых актов), а также указывать, чем руководствуются они в своей деятельности, кем возглавляются и кому подчиняются, какие имеют печати.

Раздел "Основные задачи и функции" должен устанавливать проблемы (комплексы проблем), которые призваны разрешать правоохранительные органы. Эти проблемы определяют направления и характер их деятельности. Кроме того, в нем перечисляются виды деятельности, которые должны выполнять правоохранительные органы для решения поставленных перед ними задач.

Раздел "Права и обязанности" должен содержать перечисление прав, которыми наделяются правоохранительные органы в лице их руководителей.

В данном случае права понимаются как юридически узаконенные возможности требовать или запрещать выполнение каких-либо действий. Их следует устанавливать в объемах, необходимых для реализации возложенных на правоохранительные органы функций.

В их числе могут быть права на издание определенных документов, права давать обязательные указания подчиненным подразделениям и лицам для выполнения возложенных на правоохранительные органы функций, права запрашивать справочную или иную информацию и т.д.

В числе обязанностей следует перечислять действия, которые правоохранительные органы должны выполнять для реализации своих функций.

В разделе "Руководство" необходимо устанавливать: кем осуществляется руководство правоохранительными органами, на каких принципах; кем назначаются и освобождаются от должности их руководители; сфера их компетенции.

Раздел "Взаимоотношения" должен содержать характеристику информационных (документационных) потоков правоохранительных органов и основных создаваемых ими документов, а также указания о взаимодействии с конкретными правоохранительными органами (организациями), о содержании и периодичности (сроках) представления и получения информации, о порядке разрешения возникающих разногласий.

В разделе "Контроль, проверка и ревизия деятельности" следует определить, кем производится контроль, проверка деятельности правоохранительных органов и ревизия их финансовой деятельности, их периодичность (сроки), порядок представления итоговых документов.

Раздел "Реорганизация и ликвидация" должен содержать информацию о том, в каком порядке и кем осуществляется реорганизация и ликвидация правоохранительных органов.

В практике фактически всегда существуют отклонения от теоретических рекомендаций.

Положения о правоохранительных органах оформляются на общих бланках. Обязательными являются следующие их реквизиты: наименование вышестоящей организации, наименование организации, наименование вида документа, дата документа, регистрационный номер документа, место составления документа, заголовок к тексту, текст документа, подпись, гриф утверждения документа, печать.

**Положения о подразделениях правоохранительных органов** - это правовые акты, определяющие организационно-правовой статус отделов, отделений и иных звеньев правоохранительных органов.

В содержании текстов положений о подразделениях правоохранительных органов можно выделить следующие разделы:

• общие положения;

• основные задачи и функции;

• права и обязанности;

• ответственность;

• взаимоотношения.

В разделе "Общие положения" необходимо указывать полные официальные наименования подразделений, даты, номера и наименования правовых актов, на основании которых созданы и действуют подразделения, чем руководствуются в своей деятельности, кем возглавляются и кому подчиняются, порядок назначения и освобождения от должности руководителей подразделений.

Раздел "Основные задачи и функции" должен содержать полные перечни основных проблем, решаемых подразделениями, определяющих характер и направления их деятельности, а также видов деятельности, которые необходимо выполнять для решения поставленных перед ними задач.

В разделе "Права и обязанности" следует перечислять все права, которыми наделяются подразделения в лице своих руководителей, а также все действия, предназначенные для реализации своих функций.

Раздел "Ответственность" должен устанавливать все виды дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, которые могут нести руководители подразделений в случаях невыполнения подразделениями своих обязанностей.

В разделе "Взаимоотношения" необходимо определить информационные (документационные) потоки подразделений, создаваемые ими основные документы, а также указать, с какими подразделениями (органами) будет осуществляться взаимодействие, какую информацию представляют и получают подразделения, сроки (периодичность), кем и в каком порядке рассматриваются разногласия.

Практика фактически всегда вносит те или иные изменения в теоретические рекомендации.

Так, типовое Положение об информационно-аналитическом подразделении территориальных органов налоговой полиции содержит следующие основные разделы:

1. Общие положения.

2. Основные функции.

3. Основные задачи.

4. Права и обязанности начальника ИАП.

5. Организация работы ИАП.

Положения о подразделениях правоохранительных органов оформляются на общих бланках. Их обязательными реквизитами являются следующие: наименование организации (подразделения), наименование вида документа, дата документа, регистрационный номер документа, место составления документа, заголовок к тексту, текст документа, подпись, гриф утверждения документа.

Эти положения подписываются руководителями подразделений и утверждаются руководителями правоохранительных органов.

**Штаты -** это правовые акты, определяющие организационное строение, наименования организационных звеньев, должностей, количество сотрудников правоохранительных органов, техники, оружия и других материально-технических средств.

Они оформляются на стандартных листах бумаги формата А4 альбомной ориентации с нанесением реквизитов общих бланков: наименование организации, наименование вида документа, дата документа, регистрационный номер документа, место составления документа, заголовок к тексту, текст документа, подпись, гриф утверждения документа.

Ответственность за подготовку штатов лежит на кадровых подразделениях. Их проекты визируются руководителями основных подразделений, финансистами, юристами, заместителями руководителей правоохранительных органов.

**Должностные инструкции** - правовые акты, издаваемые в правоохранительных органах для регламентации организационно-правового положения сотрудников, их обязанностей, прав и ответственности, формирующие условия их эффективной деятельности.

Они разрабатываются на все должности, которые предусматриваются штатами.

В текстах должностных инструкций обычно выделяются следующие разделы:

• общие положения;

• должностные обязанности;

• права;

• ответственность;

• взаимоотношения.

Должностные инструкции оформляются на общих бланках. Обязательными являются следующие их реквизиты: наименование организации (подразделения), дата документа, регистрационный номер документа, место составления документа, заголовок к тексту, текст документа, подпись, гриф утверждения документа.

Должностные инструкции подписываются руководителями подразделений. Утверждаются они руководителями правоохранительных органов или их заместителями - кураторами данных подразделений либо руководителями подразделений, если им предоставлено это право, визируются руководителями заинтересованных подразделений и юристами, а также другими должностными лицами, от действий которых может зависеть их выполнение.

В практике должностные инструкции нередко изменяются по сравнению с теоретическими рекомендациями или заменяются перечнями должностных обязанностей.

Например, типовая Должностная инструкция юрисконсульта содержит следующие основные разделы:

1. Общие положения.

2. Функции.

3. Обязанности.

4. Права.

5. Ответственность.

В процессах создания должностных инструкций некоторые специалисты рекомендуют максимально использовать принцип согласованности и соответствия трех основных элементов этих инструкций:

а) должностных обязанностей;

б) прав и ресурсов;

в) ответственности.

Все перечисленные элементы должны быть взаимно согласованы и составлять гармоничное целое (систему). Однако, как правило, основное внимание уделяется определению должностных обязанностей и ответственности, в меньшей степени - правам, а ресурсы вообще даже не предусматриваются.

Пренебрежение этим принципом оказывает такое дезорганизующее влияние, что ликвидировать его невозможно никакими способами.

Правовая регламентация процессов функционирования организационных звеньев в правоохранительных органах также осуществляется с помощью правовых актов - прежде всего различного вида инструкций.

Следует иметь в виду, что некоторые правовые акты инструктивного характера могут называться "правилами" или "положениями".

**Инструкции** - это правовые акты, регулирующие организационные, технологические, финансовые и иные специальные стороны деятельности правоохранительных органов, их подразделений и должностных лиц.

В содержании текстов инструкций могут выделяться различные разделы в зависимости от характера регулируемых видов деятельности.

При этом по каждому этапу этих процессов рекомендуется указывать:

а) что необходимо сделать (содержание);

б) кто должен сделать (организационное звено);

в) какие документы используются и срок выполнения. В конце инструкций может быть выделен раздел, в котором определяются права и ответственность тех или иных исполнителей.

В правоохранительных органах создается и применяется довольно значительное количество инструкций, регламентирующих процессы различных видов деятельности, прежде всего, в сфере кадрово-ресурсного управления, основными из которых являются следующие:

1) инструкции, регламентирующие порядок подбора и использования штатных сотрудников;

2) инструкции, регламентирующие порядок подбора и использования внештатных сотрудников;

3) инструкции, регламентирующие порядок профессиональной подготовки (обучения и воспитания) сотрудников;

4) инструкции, регламентирующие порядок стимулирования сотрудников;

5) инструкции, регламентирующие порядок ведения делопроизводства;

6) инструкции, регламентирующие порядок ведения дел специального назначения;

7) инструкции, регламентирующие порядок использования информационных систем;

8) инструкции, регламентирующие порядок финансового, материально-технического и иных видов обеспечения;

9) инструкции, регламентирующие порядок аттестации сотрудников и другие.

Например, Инструкция о порядке и условиях прохождения испытания при приеме на службу в таможенные органы Российской Федерации содержит следующие основные разделы:

1. Общие положения.

2. Порядок проведения испытания.

3. Порядок принятия решения по итогам прохождения испытания.

Инструкция о порядке пенсионного обеспечения сотрудников таможенных органов Российской Федерации и их семей включает в свое содержание такие основные разделы:

1. Общие положения.

2. Пенсия за выслугу лет.

3. Пенсия по инвалидности.

4. Пенсия по случаю потери кормильца.

5. Пособия и компенсации.

6. Исчисление пенсий, пособий и компенсаций.

7. Назначение и перерасчет пенсий, пособий и компенсаций.

8. Выплата пенсий, пособий и компенсаций.

9. Оформление документов при назначении и выплате пенсий, пособий и компенсаций. Контроль за выплатой пенсий.

В текстах инструкций, регламентирующих делопроизводство, как правило, выделяются следующие основные разделы:

• общие положения;

• документация организационных звеньев;

• правила подготовки и оформления документов (документирование управленческой деятельности, бланки документов, оформление реквизитов документов, особенности подготовки и оформления отдельных видов документов, тираж документов, автоматизация документирования);

• поисковые системы по документам (регистрация документов, построение поисковой системы,

подсчет объема документооборота);

• контроль исполнения документов (задачи контроля исполнения, сроки исполнения документов, организация контроля исполнения);

• работа исполнителей с документами;

• составления номенклатур дел;

• формирование дел;

• экспертиза ценности документов;

• оформление дел;

• составление описей дел;

• оперативное хранение документов и дел;

• передача дел на архивное хранение;

• приложения.

Кроме того, в правоохранительных органах могут создаваться и применяться нормативные акты, регламентирующие различные виды деятельности в сфере процессно-организационного управления, к которым относятся:

1) инструкции (методические рекомендации) по планированию служебной деятельности (и отчетности) исполнителей (организационных звеньев);

2) инструкции (методические рекомендации) по контролированию служебной деятельности исполнителей (организационных звеньев);

3) инструкции (методические рекомендации) по оцениванию процессов служебной деятельности исполнителей (организационных звеньев), накоплению и использованию опыта.

Инструкции оформляются на общих бланках. Они подписываются руководителями подразделений, разработавшими их, и подлежат утверждению руководителями правоохранительных органов, визируются руководителями всех заинтересованных подразделений, юридических служб, заместителями руководителей, курирующими те направления деятельности, которых касается содержание инструкций.

В целом административно-правовая культура управления в правоохранительных органах во многом предопределяется качеством правовых актов, определяющих правовой статус организационных звеньев (должностных лиц), порядок выполнения ими основных видов деятельности, их процедуры.

Как правило, в правоохранительных органах используются также различные правила внутреннего служебного распорядка, с помощью которых регламентируется служебное время должностных лиц. Широкое распространение получили также так называемые календарные планы проведения основных мероприятий на тот или иной период (месяц, полугодие, год).

Тексты этих документов обычно составляются в табличной форме (в сочетании с текстовой). Оформляются на стандартных листах бумаги. Утверждаются они руководителями правоохранительных органов или их отдельных подразделений.

И, наконец, самостоятельное значение могут иметь нормативные акты (инструкции либо методические рекомендации), определяющие:

1) порядок подготовки, принятия и применения управленческих решений;

2) порядок приема и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан;

3) порядок подготовки и проведения заседаний коллегий, советов, различных совещаний и так далее.