**План**

Введение

1. Право как средство управления органами внутренних дел

2. Организационные структуры в органах внутренних дел

Заключение

Список литературы

**Введение**

Деятельность государственных органов власти и управления. В Российской Федерации по обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью многогранна. Современный период характеризуется существенным обновлением и совершенствованием российского законодательства; реформированием системы и структуры органов государственной власти и управления. Указанные обстоятельства требуют акцентировать внимание, прежде всего, на деятельности органов внутренних дел, ибо это одна из наиболее многочисленных государственных структур, осуществляющих самые разнообразные формы и методы работы с населением, юридическими и физическими лицами, государственными и негосударственными структурами. Соответственно, вопросы совершенствования управления в органах внутренних дел имеют большое практическое и теоретическое значение. В связи с этим управление в органах внутренних дел в современный период развития Российской Федерации должно быть неразрывно связано как с последовательным совершенствованием нормативной правовой базы, так и с научно обоснованным реформированием механизма функционирования всей системы МВД России.

Целью данной курсовой работы является рассмотрение управления в органах внутренних дел. При этом ставились следующие задачи:

- изучить право как средство управления органами внутренних дел

- описать организационные структуры в органах внутренних дел.

**1. Право как средство управления органами внутренних дел**

Уже на ранней ступени развития общества возникает потребность охватить общими правилами поведения всех его членов, а с появлением государства наиболее важные правила отношений приобретают значение права, закона. Они создаются государством и обеспечиваются им принудительными мерами. При этом очень многие правила являются неюридическими.

Наряду с правом и другие виды социальных норм (моральные, нравственные, корпоративные, эстетические, религиозные и др.) представляют собой тс основные формы и средства, с помощью которых осуществляется регуляция поведения и общественных отношений людей. В концентрированном виде они выражают объективную потребность любого общества в упорядочении действий и взаимоотношений его членов, в подчинении их поведения социально-необходимым правилам. Тем самым социальные нормы выступают в качестве мощного фактора сознательного и целенаправленного воздействия социальной общности на образ, способ и формы жизнедеятельности людей.

Практика общественного развития свидетельствует, что по мере роста активности людей в общественном процессе повышение организующей роли права является объективной потребностью и закономерностью государственного строительства. Эта закономерность проявляется как в укреплении законности во всех сферах общественной жизни, так и в расширении сферы действия права, повышении уровня юридических гарантий прав и свобод граждан. Следовательно, в дальнейшем, по мере развития цивилизации в праве будут проявляться его собственные функции, выражающие логику права, его смысл. При этом последние будут связаны не только с регулированием, но и с обогащением государства, общечеловеческими, духовными началами, глубоким гуманитарным смыслом".

Значение права в управлении обусловлено его способностью обеспечить социальную организованность, что в конечном итоге является характерной чертой демократического общества. Увеличение значимости права вызывается не простым провозглашением социальных принципов, а глубокими преобразованиями жизни общества (созданием новых форм собственности, укреплением экономических начал, познанием и сознательным использованием объективных законов общественного развития и др.), повлекшими значительную активизацию граждан в социальном процессе.

Повышение управленческой роли права предопределено социальными изменениями, вызванными, прежде всего:

* подвижностью, быстротечностью общественных отношений;
* объёмностью и крупномасштабностью процессов, происходящих в государстве и обществе;
* необходимостью значительных материальных затрат на реализацию задач экономического и социального характера;
* вовлечением в сферу правового регулирования новых общественных отношений, возникших под воздействием социально-экономических реформ.

Расширение возможностей управленческого воздействия права предопределяется также:

* повышением научной обоснованности законодательства и приведением его в соответствие с потребностями общества;
* повышением удельного веса конституционных норм в системе нрава;
* усиливающимся управленческим воздействием права и иных социальных регуляторов на базе их согласованности и взаимопроникновения.

К росту значимости права ведёт его способность быть фактором интенсификации управления. Современный период характеризуется переходом к новым экономическим формам управления производством, что накладывает соответствующий отпечаток и на другие сферы социальной жизни, в том числе и на организацию управления в обществе. Объективные потребности государства и ограниченные возможности выделения для этого необходимых материальных средств и людских ресурсов требуют совершенствования управления. Самоуправление является одним из основных факторов экономики и других социальных процессов. И здесь существенная роль принадлежит праву, которое весьма активно служит интересам управления.

Роль права повышается в связи с тем, что правовой фактор всё более становится одним из необходимых условий совершенствования управления государством. Право не только оказывает управленческое воздействие на общественные отношения, но и служит важным средством совершенствования организации самого процесса управления.

Право, как и управление, не может нормально функционировать, если оно лишено признаков системности. Степень их проявления служит одним из критериев, по которому можно судить о том, насколько совершенны право, его отрасли, подотрасли, институты и отдельные нормы. В этой связи в юридической науке к числу закономерностей права справедливо относят развитие в нём качества органичной системы, развертывание свойства системности". Применительно к правовому регулированию деятельности органов внутренних дел решение проблемы обеспечения его системности осложняется рядом обстоятельств. «К ним относятся многочисленность и разноуровневость источников правового регулирования их деятельности, в первую очередь милиции. Полиция монархической России должна была руководствоваться нормами, разнесенными по 12 из 16 томов Свода законов Российской Империи. В аналогичном, если не более сложном, положении находится отечественная милиция в настоящее время».

Важным направлением совершенствования законодательства Российской Федерации и повышения роли права в управлении делами государства является преодоление ведомственной разобщённости, совершенствование отраслевого и территориального начала в управлении, правовое обеспечение целевых и региональных программ укрепления правопорядка.

Повышение качества деятельности органов внутренних дел объективно предполагает приведение системы управления ими в соответствии с уровнем развития социальных отношений, достижениями науки, оперативной обстановкой и требованиями экономической целесообразности. Существующий административно-правовой характер формирования и совершенствования элементов системы органов внутренних дел существенно ограничивает применение практикуемых в экономике подходов к формированию управленческих структур. Характерно, что построение новых организационных структур или совершенствование существующих представляет собой непрерывный процесс.

В условиях коренных преобразований в России, прежде всего, необходимо в рамках правотворчества обеспечить: уточнение или разработку схем управления на всех его уровнях. Одновременно следует повысить инициативу нижних эшелонов управления в проведении такой работы.

Оценка социальной системы в целом позволяет характеризовать право, с одной стороны, как необходимый фактор управления, а с другой - как важнейший элемент, средство, инструмент и конститутивный компонент управления. Право является нормативно оформленной директивной основой управления, в которой содержится не только программа развития общества, но и программа деятельности управляющих и управляемых подсистем. Такая программа правового характера обычно вырабатывается в цивилизованном обществе правящей партией и под её руководством государственными органами. В ней закрепляются политические и экономические цели. Благодаря таким внутренним свойствам, как нормативность, формальная определённость и др., право способно быть наиболее рациональным средством социального управления.

Применительно к управляющей и управляемой подсистемам управленческая трактовка права дополняется указанием на направленность ею действия, на особенности его служебной роли в той или другой подсистеме. Причём право здесь выступает в качестве объективного условия, воздействующего на управляющих и управляемых.

Право выступает объективной реальностью, объективным фактором воздействия на сознание, волю и деятельность людей в конкретной общественной практике. Объективность права не означает, что ему придаётся первичная роль по отношению к общественным процессам. Если объективность права относительна, то объективность материальных процессов и отношений в обществе абсолютна.

Таким образом, право, с одной стороны, способствует организации и осуществлению процесса управления, его рациональности и эффективности, а с другой - вносит элемент правомерности в осуществление государственного управления, создает режим законности управления, обеспечивает четкость и слаженность всей управленческой работы.

В управляемой подсистеме право играет в основном роль средства воздействия на сознание и деятельность управляемых лиц. Посредством правовой регламентации устанавливаются их субъективные права и обязанности, границы допустимого и возможного поведения, предусматриваются меры принудительного воздействия для того, чтобы при необходимости добиться выполнения принятых актов управления. Организующее воздействие права на управляемых осуществляется с помощью правовых запретов, дозволений, предписаний (в смысле велений обязательно совершить определённые действия), реализация которых обеспечивается мерами убеждения, поощрения и принуждения. Хотя, разумеется, в обеспечении правомерного поведения участвуют не только названные меры правового характера, но и другие, в частности меры, морально-общественного воздействия.

По отношению к управляемой подсистеме важно отметить, что правовой фактор не ограничивается наличием правовых норм и их автоматическим действием на сознание и волю управляемых. В конечном счете, он влияет на поведение и социальные связи людей, поскольку включает в себя механизм применения права. Юридическая сторона государственного управления не сводится к установлению нормативно-правовых положений как предписаний общего характера, рассчитанных на регулирование типичных общественных отношений. Управление предполагает также распространение нормативных предписаний на индивидуальные общественные отношения, на персонально определённых участников этих отношений посредством принятия государственными органами управленческих решений индивидуального характера на основе применения норм права.

Определяя направленность организующего потенциала права, можно выделить некоторые аспекты повышения его роли в сфере государственного управления. В частности, право рассматривается как одно из главных средств управления; необходимое средство организации и совершенствования самого процесса управления, как весьма полезная форма закрепления мероприятий, проводимых правительством в этой области; гарантия законности в управленческой деятельности и как средство обеспечения надлежащего выполнения управленческих функций.

Правовые нормы, правовые акты являются важнейшими (хотя и не единственными) регуляторами и средствами проведения в жизнь экономических и иных мероприятий управленческого характера. Без самого внимательного учёта юридической стороны управления и достижений юридической науки нельзя полностью и достаточно квалифицированно раскрыть смысл социального управления и отдельных его компонентов.

Вместе с тем социальное управление не может быть сведено только к его правовой характеристике. Социально-экономическая обусловленность, а также материальные, технико-организационные, кибернетические и другие аспекты управления вносят определённую упорядоченность в общественную жизнь государства и права. Государственно-правовые компоненты управления органически связаны между собой, а также с системой и объектами социального управления в обществе.

Решение стоящих перед органами внутренних дел задач является сложным и многогранным процессом. Этот процесс не может успешно осуществляться без должного правового регулирования, тем более в условиях формирования правового государства.

Необходимость правового регулирования (в том числе и ведомственного) вызывается тем, что органы внутренних дел являются специализированными органами управления в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, которая достаточно полно урегулирована законодателем. Соответственно, деятельность этих органов чётко регламентирована нормами права, тем более что они выступают как исполнительно-распорядительные органы государства и в силу этого обеспечивают проведение в жизнь общегосударственной политики.

К примеру, в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации отмечено, что это министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации. Следовательно, органы внутренних дел - это сложный социальный механизм, призванный обеспечить решение важных и сложных задач, относящихся к охране правопорядка и борьбе с преступностью. Эффективность их функционирования во многом зависит от степени и качества правового регулирования.

Отличие правового воздействия от правового регулирования состоит в том, что правовое воздействие является частью социального воздействия. Как культурная и информационная ценность право определяет направления человеческой деятельности, вводит её в общие рамки цивилизованных общественных отношений. Правовое регулирование заключается в издании общеобязательных норм поведения. Разумеется, что уровень механизма правового регулирования зависит не только от состояния законодательства. Важно также реализовать на практике принятые законы. Поэтому остро встает вопрос о механизме реализации норм права. Режим законности требует соблюдения и исполнения правовых норм всеми точно и беспрекословно.

Важное значение для понимания правового регулирования имеет его предмет - конкретные общественные отношения, которые могут поддаваться нормативно-организационному воздействию.

Система правового регулирования применительно к деятельности органов внутренних дел включает в себя как общее, так и ведомственное правовое регулирование.

Таким образом, акты правового регулирования органов внутренних дел представляют собой совокупность взаимосвязанных и соподчинённых правовых документов. При их разработке должен чётко соблюдаться процесс, связанный с соблюдением ряда требований. Прежде всего, это последовательность, конкретность, системность и т.д.

Последовательность означает чёткое соблюдение порядка очерёдности разработки нормативных актов, имея в виду, что каждый нормативный акт вытекает из соответствующего правового документа, принятого на более высоком уровне управления, то есть «сверху вниз». При таком подходе можно добиться требуемой преемственности нормативных актов.

Требование конкретности выражается в том, что каждый нормативный акт должен разрабатываться применительно к конкретному виду органа с учётом специфики. Разработка нормативных актов предполагает определённую системность, которая означает, что подготовка каждого из правовых документов должна осуществляться с учётом ранее принятых аналогичных документов, а также множества функций, реализация которых возложена на множество структур.

Процесс обеспечения ведомственного правового регулирования является непрерывным. Это значит, что нормотворческая деятельность не может носить разовый характер, а должна осуществляться постоянно и планомерно. Названная необходимость возникает в силу того, что отношения не остаются постоянными, раз и навсегда установленными. В частности, принятие дополнительных правовых актов или их отмена вышестоящими субъектами управления, новые формы и методы работы требуют разработки новых актов или внесения изменений в существующие.

Так как наиболее важные отношения в деятельности органов внутренних дел в той или иной степени урегулированы нормами права, то они целиком находятся в сфере действия механизма правового регулирования государства. Это, прежде всего, отношения, возникающие между сотрудниками органов внутренних дел и гражданами, что вполне закономерно, ибо отношения данного типа являются основными. С учётом тех обстоятельств, что органы внутренних дел выступают в роли представителей государства, предметом их регулирования стали также отношения типа «государство - граждане».

Разумеется, имеется довольно обширная сфера отношений, которая регулируется актами ведомственного правового характера. В этой связи следует констатировать, что министр внутренних дел Российской Федерации издаёт не только акты по применению права (разового, индивидуального характера), но и нормативные правовые акты. Нормы, которые содержатся в этих актах, регламентируют внутрислужебные отношения. В отличие от индивидуальных правовых актов, нормативные правовые акты призваны обеспечить не только внутрислужебные. но и отношения, ориентированные во вне системы. Это значит, что субъект управления в системе органов внутренних дел с помощью правовых актов осуществляет управляющее воздействие на систему различных отношений. По сути, механизм ведомственного правового регулирования - это средство управления как непосредственно в системе органов внутренних дел, так и в её взаимоотношениях с внешней средой.

Механизм ведомственного правового регулирования является частью общего механизма правового регулирования, находится под его влиянием и действует в его рамках.

Анализируя задачи деятельности МВД России как основного субъекта управления органами внутренних дел, можно заключить, что они состоят в определении стратегических направлений их развития; оперативном реагировании на изменение складывающейся оперативной обстановки при решении задач охраны общественного порядка и борьбы с преступностью; обеспечении нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел, то есть в разработке ведомственных норм.

Известно, что в основном Министерство внутренних дел своё ведомственное воздействие осуществляет при помощи приказов, инструкций, положений, наставлений и директив. При этом очень важно отметить, что далеко не каждое волеизъявление субъекта управления (к примеру. Министерства внутренних дел) формируется в виде норм. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел является лишь частью управления. Характерно, что правовое регулирование имеет достаточно выраженный управленческий характер как в сфере законодательного нормотворчества, так и в области ведомственного нормотворчества министерств и ведомств. Поэтому нормы права мы можем рассматривать как элементы управляющей подсистемы.

Ведомственное нормотворчество не является правотворчеством в собственном смысле слова (это прерогатива законодателя), а носит право-исполнительный характер. Следовательно, ведомственная нормотворческая деятельность представляет собой специфическую разновидность применения права в форме нормативного регулирования организации работы подразделений, входящих в их систему, поэтому нормирование деятельности подведомственных организаций, их работников предполагает обязательное применение соответствующих законодательных норм права. Нормирование деятельности по организации работы соответствующих объектов находится в сфере управления ими, то есть ведомственное нормотворчество представляет собой специфическую разновидность управления.

Изложенный подход к характеристике механизма ведомственного нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел свидетельствует о том, что этот механизм во многом сливается с процессом управления. Так, субъект управления, нормируя поведение объектов, определяя, как они должны действовать в наиболее часто встречающихся типичных ситуациях, вносит упорядочивающее воздействие в управляемую систему, побуждая её эффективнее решать поставленные задачи. Это значит, что отношения, возникающие между органом, издающим нормативные акты, и управляемыми объектами, следует рассматривать в рамках определённой системы управления. Вместе с тем, очевидно, что субъект воздействует на управляемые объекты и иными, не нормативными способами. Это, как правило, формы прямой управленческой связи, состоящей в даче команд, действиях по их исполнению. Тем не менее, основным способом управленческого воздействия в системе органов внутренних дел является нормирование деятельности посредством издания ведомственных нормативных актов.

Первичным «кирпичиком» ведомственных нормативных актов является ведомственная норма. Она, по сути дела, представляет собой образец, правило поведения, которое санкционировано уполномоченным лицом и рассчитано на неоднократное использование многими органами, службами, подразделениями и работниками системы органов внутренних дел, и имеет своей целью обеспечить желаемое поведение последних. Другими словами, (с точки зрения механизма ведомственного правового регулирования) ведомственная правовая норма - это изначальный элемент механизма регулирования, определяющий основу, направление поведения в складывающихся отношениях в системе органов внутренних дел. По сути, эти нормы образуют базу ведомственного правового регулирования. Их воздействие на регулируемые отношения состоит не только в определении круга субъектов, на которых распространяется их действие, но и в формировании обстоятельств, при которых данные субъекты руководствуются их предписаниями, а также в раскрытии содержания самого правила поведения. Характерно и то, что от степени разработанности правовых норм, их ясности и чёткости зависит уровень складывающихся отношений.

Важной отличительной стороной ведомственной нормы является то, что хотя по своей природе она управленческая, но носит ведомственный, то есть служебный и оперативный характер. Свидетельством этому является отчасти упрощённая в сравнении с нормами права процедура принятия ведомственных норм, изменения и отмены, процедура подготовки.

Не менее значимым элементом ведомственного правового регулирования являются отношения, которые возникают на основе действия ведомственных правовых норм. Изначальный пункт правоотношений - это правовая норма, поэтому в зависимости от характера норм складываются различные отношения. Регулятивные отношения стоят в центре всех отношений. При уяснении сущности этого элемента следует иметь в виду, что ему свойственна регламентация служебной деятельности, то есть отношений, которые возникают при реализации задач охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Среди элементов механизма ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел наиболее важны нормативные акты. Это акты реализации юридических прав и обязанностей. Они представляют собой юридически значимые действия субъектов по осуществлению прав и обязанностей, вытекающих из конкретных правовых отношений. Ведомственные правовые акты играют роль средства, при котором уполномоченные субъекты системы органов внутренних дел внешне выражают свою волю. При этом во всех случаях их главная цель - это упорядочение отношений в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Наибольший вес в механизме ведомственного правового регулирования имеют индивидуальные правовые акты. Эти акты существенно дополняют нормативное регулирование деятельности органов внутренних дел, как бы продолжают его и являются формой так называемого поднормативного регламентирования служебной деятельности органов и их работников, то есть выполняют свою функцию в уточнении правового положения субъектов в реально создавшейся обстановке.

В индивидуальных актах выражается воля управомоченных должностных лиц, направленная на возникновение, изменение или прекращение конкретных служебных правоотношений. В форме таких правоотношений в деятельности управляемых объектов реализуется регулирующее воздействие ведомственного субъекта управления.

Индивидуальным правовым актам органов внутренних дел присущ ряд специфических признаков. Они регламентируют единичные и вполне определённые отношения и применяются по строго индивидуализированному случаю. Им свойствен разовый характер, то есть они действуют однократно. Правовые акты этого вида обращены, как правило, к конкретным лицам либо группам лиц, выделенным по какому-либо признаку.

Индивидуальные правовые акты имеют цель вызвать определённые юридические последствия, установить субъективные права и конкретные обязанности адресатов. Выступают они всегда в качестве юридического факта, порождающего, изменяющего или прекращающего конкретные правоотношения.

Индивидуальные правовые акты в своём большинстве, как и собственно акты нормативные, носят государственно-властный характер, за исключением случаев, когда издаётся акт во исполнение решений большей юридической силы (законодательных, правительственных актов, актов органов надведомственного управления и т. п.), при этом органы внутренних дел выступают в роли исполнителя права.

Таким образом, ведомственный нормативный акт органов внутренних дел - это сложное по содержанию явление, которое выступает средством оформления управленческих решений по установлению, изменению или отмене норм, регламентирующих их деятельность.

Ведомственные правовые акты имеют двоякое предназначение. В частности, это обеспечение стабильности, а также оперативное реагирование на происходящие изменения.

Ведомственный нормативный акт органов внутренних дел как определённый элемент ведомственной системы управления занимает в ней и строго определённое место, выполняет роль относительно устойчивых отношений, тогда как ведомственные нормы выступают в качестве субординационных и регулируют менее устойчивые отношения.

Эффективность ведомственного правового регулирования - это соотношение между результатом этого регулирования и стоящей перед ним целью. Субъект, осуществляющий ведомственное правовое регулирование, заинтересован в том, чтобы его акты полно и правильно отражали стоящие задачи, были достаточно эффективны. Основным свидетельством эффективности ведомственных правовых норм являются результаты деятельности по охране правопорядка и борьбе с преступностью.

В эффективности ведомственных норм проявляются способности субъекта, а также его желание обеспечить выполнение стоящих задач. Следовательно, главный ориентир для развития и совершенствования элементов механизма ведомственного правового регулирования - это обеспечение эффективного выполнения задач в сфере правопорядка и борьбы с преступностью.

С учётом изложенного следует, что механизм правового регулирования представляет собой совокупность правовых средств, посредством которых обеспечивается регулирование деятельности органов внутренних дел. Иными словами, ведомственное правовое регулирование - это такое воздействие ведомственных норм на поведение работников этой системы, в результате которого возникают, изменяются или прекращаются служебные правовые отношения.

Механизм ведомственного правового регулирования состоит в закреплении этих отношений и включает в себя принятие правовых норм вышестоящими органами управления для нижестоящих. Характеризуя эти правовые нормы, следует их рассматривать в качестве источников для разработки и принятия в каждом конкретном органе и случае детализированных и конкретизированных решений, регламентирующих отношения, что обеспечивает единообразие в решении вопросов, связанных с достижением общих целей, стоящих перед органами внутренних дел.

**2. Организационные структуры в органах внутренних дел**

Государство функционирует и развивается как сложная социальная система. Важнейшей характеристикой этой системы является публичность власти с институтами как структурными способами ее осуществления. В административно-правовом аспекге под структурой понимается такое строение органов исполнительной власти, при котором каждому из эле­ментов свойственны общие признаки принадлежности к системе и отличи­тельные свойства. К числу последних относят: четко выраженный статус, место и функции органа, а также методы деятельности.

Правовое понятие структуры управления базируется на положениях административного права, поскольку воплощает, в определенном смысле, схему распорядительной деятельности и содержит несколько аспектов. Во-первых, статус структурного звена должен быть определен в соответствующем нормативном акте (законе, подзаконном акте), который устанавливает, прежде всего, компетенцию как систему полномочий (прав и обязанностей), а также принадлежность к определенной отраслевой структуре. Во-вторых, функции структурною звена должны находиться в соответствии с его положением (местом) в иерархии управления. При этом функции управления, по мнению большинства административистов, не обладают юридической природой - их содержание связано с самим управлением, а объем зависит от уровня структурного звена. В-третьих, в сфере государственного управления любая структура исполнительной власти наделена властно-распорядительными (административными) полномочиями. Последние распространяются как на работников данной структуры, так и на подчиненные структуры. Соответственно обе стороны этих отношений (руководитель - подчиненный) обладают правами и обязанностями, по поводу исполнения которых и осуществляется административное управление данным структурным звеном. При этом в соотношении трех основных методов административно-правового регулирования общественных отношений (дозволения, запрещения, позитивного обязывания) проявляется особенность функционирования данного структурного звена.

Сложность и ответственность задач, решаемых в процессе управления органами внутренних дел, вызывают необходимость правового регулирования деятельности всех структурных звеньев системы управления. Роль законодательного и иного нормативного регулирования заключается в упорядочении компетенции, а также в обеспечении надлежащих отношений между службами и подразделениями и отдельными сотрудниками. Всё это в целом обеспечивает надежность, устойчивость и эффективность их функционирования.

Таким образом, организационная структура - это совокупность взаимодействующих компонентов и элементов системы, строение и внутренняя форма организации, которые являются функциональным началом осуществления целей и задач деятельности и основываются на правовом регулировании процессов создания и функционирования отдельных звеньев данной структуры.

Компонентами организационной структуры выступают подсистемы различных уровней управления в органах внутренних дел, а также входящие в их состав службы и подразделения. Элементами организационной структуры являются: система должностных прав и обязанностей: совокупность требований к знаниям, опыту и квалификации работников; а также имеющиеся связи между уровнями управления, их структурными компонентами, руководящим звеном и отдельными сотрудниками.

Организационная структура органов внутренних дел состоит из взаимодействующих компонентов и элементов. Обозначенные в административном праве свойства отдельных служб и подразделений, входящих в единую структуру, позволяют выделить три основных вида структурных компонентов органа внутренних дел:

* Отраслевой компонент. Он реализует специальные функции ор­ганов внутренних дел. В частности, к нему относятся в укрупненном виде криминальная милиция и милиция общественной безопасности.
* Обеспечивающий компонент. Он включает в себя кадровые подразделения, тыловые службы, секретариаты, информационные центры, медицинские службы, службы собственной безопасности и др.
* Штабной компонент призван выполнять общие функции управления, и разделяется на подразделения межотраслевого управления (штабы и организационно-инспекторские службы) и оперативного управления (дежурные части).

Такое структурное строение органов внутренних дел является наиболее общим, свойственным как территориальным, так транспортным органам внутренних дел. Структура органа определяется сложностью возлагаемых на него задач, его функциями (цели - задачи - функции - структура) и нормативно закрепляется в правовом статусе, в его структурно-организационном блоке.

В настоящее время происходит процесс последовательного усложнения правоохранительных функций и специализации труда, который вызывает необходимость более детального и глубокого структурирования органов внутренних дел, закрепления отдельных функций за соответствующим подразделением. Так, например, функция пресечения и раскрытия преступлений возлагается в целом на криминальную милицию. Ведущими направлениями её деятельности являются: противодействие общеуголовной преступности, преступности экономической направленности, розыск скрывающихся от следствия и суда, а также деятельность экспертно-криминалистических подразделений. В свою очередь, в деятельности уголовного розыска происходит специализация деятельности отделов (отделений, групп) по пресечению и раскрытию тяжких преступлений, квартирных краж, угонов автотранспорта, преступности несовершеннолетних, незаконного оборота наркотиков и другие направления оперативно-розыскной деятельности.

Аналогичная специализация функций и соответствующих структурных подразделений существует в деятельности милиции общественной безопасности. Основными структурами, выполняющими задачи в области общественной безопасности, являются: подразделения охраны общественного порядка, подразделения профилактики преступлений и правонарушений, подразделения исполнения административных наказаний, паспортно-визовые, лицензионно-разрешительные и другие подразделения.

Отражением процессов специализации является деятельность подразделений органов внутренних дел, которые выполняют обеспечивающие функции. Например, служба тыла является многофункциональной структурой. В ее компетенцию входит вещевое, транспортное, продовольственное и другие виды обеспечения, а также обеспечение средствами связи и спецтехникой, их ремонтно-техническое обслуживание, проведение ремонтно-строительных работ и т.д. Отдельно от служб тыла функционируют кадровые аппараты, секретариаты органов внутренних дел, подразделения собственной безопасности и иные обеспечивающие структуры.

Органы управления являются составной частью аппарата управления в органах внутренних дел. Они подчинены руководителю органа для осуществления с их помощью всех направлений организационно-управленческой деятельности, функций общего руководства. Организационная структура штаба соответствует его роли как органа межотраслевого управления. Основными направлениями деятельности штаба являются комплексное планирование деятельности органа внутренних дел, координация деятельности отраслевых подразделений, подготовка проектов управленческих решений, контроль их исполнения и некоторые другие направления. Иную задачу выполняют дежурные части. Они осуществляют оперативное управление силами и средствами органа внутренних дел.

Таким образом, компетенция органа внутренних дел, как явление юридическое, отображается в компетенции его структурных подразделений, и в качестве неотъемлемой части сюда же входит компетенция (должностные обязанности) сотрудников органов внутренних дел. Выделяют три категории сотрудников: старший начальствующий состав, средний начальствующий состав и младший начальствующий состав органов внутренних дел. В соответствии с категориями детализируются функциональные обязанности по каждой из должностей данного структурного подразделения. Правильное распределение должностных обязанностей относится к технологическому аспекту процесса управления, т.к. основные права и обязанности сотрудников данного структурного звена в целом совпадают, но технологически они должны разделяться по месту сотрудника в процессе деятельности и по специфике выполняемых функций. Обеспечение правильной технологии управления предполагает недопустимость как отсутствия четких функций у сотрудника, так и дублирования функциональных обязанностей.

Распределение должностных обязанностей основано на реализации трех основных принципов оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел: зональном, линейном и смешанном.

Зональный принцип предполагает закрепление функциональных обязанностей сотрудников данного структурного подразделения в соответствующих территориальных границах (например, для зональных сотрудников уголовного розыска) либо в соответствии с численностью населения на обслуживаемой территории (например, для уполномоченных участковых инспекторов милиции).

Линейный принцип предполагает закрепление функциональных обязанностей сотрудников данного структурного подразделения по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности (например, для оперативных сотрудников подразделений по экономическим преступлениям).

Смешанный принцип предполагает совмещение в одном структурном подразделении зональных и линейных функциональных обязанностей - это характерно для структурных подразделений так называемого среднего уровня управления, в котором совмещается, например, деятельность определенной отраслевой направленности (линейный принцип) и деятельность по контролю над подчиненными территориальными структурами, обслуживающими данное направление (зональный принцип).

В процессе исполнения должностных обязанностей находят свое воплощение функции того или иного структурного подразделения. Средством их реализации являются организационные связи. В частности, организационно-административные связи основаны на исполнении отдельными сотрудниками (руководителями и подчиненными) своих должностных обязанностей, субординации служебных отношений. Организационно-предметные связи необходимы для обмена официальной информацией между административно не подчиненными друг другу подразделениями, сотрудниками, а также с иными взаимодействующими организациями и их структурами. Организационные связи дополняются межличностными контактами. Они в отдельных случаях имеют приоритет по отношению к субординационным служебным связям, т.к., минуя официальные уровни, позволяют оперативно решать многие вопросы без бюрократического регламента.

Непосредственно организационно-административные связи являются отношениями «власть - подчинение». Они образуют в органах внутренних дел уровни управления. Понятие «уровень управления» обусловлено сложной системой отношений субординации в процессе управления. В структуре этих отношений можно выделить различные элементы. В частности, в отделении милиции: начальник милиции - начальники служб и подразделений - начальники дежурных смен, командиры патрульных групп. Одновременно данное отделение милиции входит в состав структуры (системы) более высокого уровня, в составе которой он является низовым звеном: начальник отделения милиции - начальник районного городского отдела внутренних дел - начальник городского управления внутренних дел. Таким образом, организационно-административные связи устанавливают иерархию системы управления, высшим уровнем которой явля­ется Министерство внутренних дел.

Одновременно с этим административное подчинение образует вертикаль управленческих отношений, которая позволяет реализовать организационную форму в той или иной сфере государственного управления, а также полномочия власти. Отношения субординации в структуре органа внутренних дел являются наиболее важным элементом, который обеспечивает рациональность и точность процесса управления. По отношению к неподчиненным уровням управления и структурным подразделениям формируется так называемая горизонталь управления - организационная форма отношений по вопросам взаимодействия, согласования общих вопросов деятельности, координации совместных действий. Эти отношения наиболее характерны в вопросах организации взаимодействия органа внутренних дел с иными правоохранительными органами - равными по уровню субъектами правоохранительной деятельности.

Таким образом, организационные отношения между структурными подразделениями в органах внутренних дел можно свести к двум группам: Отношения субординации, которые являются отношениями подчинённости - руководства и исполнения.

Отношения координации, которые устанавливаются между структурными подразделениями и отдельными сотрудниками, не подчиненными друг другу. Т.е. они входят либо в структуру равных уровней управления (например, командиры взводов патрульно-постовой службы), либо взаимодействующие структуры (например, начальник отдела профилактики правонарушений несовершеннолетних в составе милиции общественной безопасности и начальник уголовного розыска в составе криминальной милиции).

Сочетания отношений субординации и координации в системе управления могут создавать различные типы организационных структур. Для сферы государственного управления выделяют четыре основных типа: линейный, функциональный, линейно-функциональный и штабной.

Линейный тип организационной структуры отличается наиболее простой формой реализации властных полномочий, где каждая подчиненная структура имеет только одного вышестоящего субъекта управления. Основное преимущество этого типа - полная реализация принципа единоначалия. Основной недостаток - высокая концентрация властных полномочий у высшего звена управления. Иногда этот тип организационной структуры называют не вполне корректно «армейским». Этот тип организационной структуры чаще используется для низовых структур управления, где требуется четкость и однозначность распорядительной деятельности руководителя.

Функциональный тип организационной структуры предполагает распределение полномочий руководства между структурами управления одного уровня. При этом образуются отдельные направления, в рамках которых и реализуется административная компетенция руководства. Основное преимущество - делегирование и разделение значительной части властных полномочий от высшего к подчиненному уровню управления. Основной недостаток - утрата централизованных начал руководства. Этот тип применяется в различных отраслях государственного управления, имеет много разновидностей. Например, бригадный тип организационной структуры - полное делегирование специальных функций на уровень «бригад» и абсолютное единоначалие по исполнению функций управления.

Линейно-функциональный (смешанный) тип организационной структуры сочетает в себе концентрированное руководство, т.е. право единоличного принятия решений, с ограниченным властно-распорядительным началом в отраслевых структурах управления. Преимущества и недостатки линейного и функционального типов организационных структур при этом компенсируются, но дополнительно создается сложная процедура согласования и утверждения любого принципиального вопроса организационного характера. Тем не менее, данный тип организационной структуры применяется наиболее широко. Он имеет свои разновидности. Например, дивизионный тип - коллегиальная ответственность высшего звена руководства за все направления деятельности и единовластие отраслевых руководителей, которые одновременно входят в состав коллегиального органа.

Штабной тин организационной структуры управления. Он отличается тем, что руководителю каждого уровня управления придается специальный орган управления - штаб. Ему в обязанность вменяется выполнение основных организационно-управленческих функций (без права принятия управленческих решений) по отношению ко всем структурным подразделениям данного уровня. Как правило, штаб является органом межотраслевого управления. Он не вмешивается в компетенцию отраслевых руководителей, но одновременно помогает принимать решения по комплексным вопросам организационной деятельности. Основное преимущество - полный контроль над исполнением функций общего руководства. Основной недостаток - громоздкий аппарат управления. Данный тип организации управления чаше всего используется в государственных органах, которые построены по типу армейских структур.

Непосредственно в организационной структуре территориального и транспортного органа внутренних дел воплощено сочетание линейно-функционального и штабного типа организационной структуры управления. Руководитель органа внутренних дел непосредственно руководит всеми направлениями деятельности и принимает решения на основе принципа единоначалия. В свою очередь, заместителями начальника органа внутренних дел являются руководители отраслевых направлений деятельности органа (криминальной милиции, милиции общественной безопасности, следствия и других). При выполнении стоящих перед ними задач они обязаны согласовывать свои решения с начальником органа. Одновременно с этим в непосредственном подчинении начальника органа внутренних дел находится и штаб, в обязанность которого входит осуществление организационной деятельности по основным вопросам межотраслевого управления.

Организационная структура горрайоргана внутренних дел утверждена (в виде типовой модели) министром внутренних дел и. являясь компонентом низового уровня, входит в иерархию управления в составе МВД России. Характер задач и объем функций, выполняемых различными уровнями управления, определяет не только их виды, но и организационную структуру. В зависимости от территориального масштаба деятельности органы внутренних дел и аппараты их управления могут быть подразделены на центральные и местные. Организационная структура, утвержденная нормативными актами, является формальной.

Центральным органом является аппарат Министерства внутренних дел Российской Федерации и его главные управления, которые осуществляют общее руководство и координацию деятельности всей системой органов внутренних дел. На правах подчинённых органов управления в МВД России входят: главные управления МВД России по федеральным округам: министерства внутренних дел республик: главные управления и управления внугренних дел краёв, областей, городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области, автономных округов; управления внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте; управления на особо важных и режимных объектах; региональные управления по борьбе с организованной преступностью: территориальные органы управления учреждениями с особыми условиями хозяйственной деятельности; окружные управления материально-технического и военного снабжения: образовательные, научно-исследовательские учреждения и иные подразделения.

К числу местных органов относятся: управления и отделы внутренних дел районов в областях, городов, районов в городах, закрытых административно-территориальных образований: линейные отделы, отделения на железнодорожном, воздушном и водном транспорте; отделы на особо важных и режимных объектах: предприятия, учреждения и организации, созданные для осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска. Непосредственно от состояния организации работы в юррайлинорганах на местах зависит эффективность борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в целом.

Организационная структура местного территориального (линейного) органа внутренних дел зависит от объема обязанностей по реализации функций, возложенных на органы внутренних дел законодательством, состояния складывающейся оперативно-служебной обстановки, наличия сил и средств и т.д. Организационная структура может рассматриваться не только по отношению к ее административно-правовой составляющей, но так, же по отношению к этико-психологической составляющей профессионального ядра коллектива. Это качественное состояние коллектива, а также состояние неофициальных взаимоотношений в коллективе называют неформальной структурой.

Изучение формальной и неформальной структуры, особенностей служебных и неслужебных взаимоотношений в коллективе позволяет выделить качественный аспект детерминации индивидуальной деятельности сотрудника, а также детерминацию социально-психологической структуры коллектива. Например, специальные методики позволяют выделить практически в любом коллективе такие свойства социальной адаптации личности, которые могут не совпадать с предписанными обязанностями: доминантность - склонность к лидерству, завоеванию авторитета; уверенность - независимый рационализм, равнодушие к другим; непреклонность - консерватизм убеждений и настойчивость; независимость - оппозиционный лидер с соблюдением дистанции в общении; зависимость - уступчивость и социальная неприспособленность: неуверенность - незрелость убеждений, несамостоятельность; конформизм - ориентация на мнение окружающих, сотрудничество с лидером; отзывчивость - стремление к самопожертвованию, служение идеалу.

Формальная организационная структура возникает в результате исполнения служебных обязанностей, субординации служебных отношений, регламентации прав и обязанностей для всех категорий работников. Неформальная организационная структура основана на межличностных контактах, возникающих не только в связи с исполнением служебных обязанностей. Неформальные структуры, с одной стороны, укрепляют официальные отношения, создавая дополнительные связи, основанные на общности интересов; с другой стороны - неформальные отношения могут служить препятствием для надлежащего исполнения возложенных обязанностей, поскольку привносят в них личный (субъективный) аспект отношений. В последнем случае рассматривается соответствие или несоответствие между структурой обязанностей начальствующего состава в подразделении и неформальной структурой того же коллектива сотрудников. В частности, считается, что должность руководителя подразделения должна принадлежать неформальному лидеру коллектива, что на практике не всегда достигается.

В общем виде организационная структура (формальная и неформальная) - это определенная форма организационного построения, которая должна наилучшим образом отвечать целям и задачам деятельности. Организационная структура органов внутренних дел находится в процессе постоянного совершенствования. Она представляет сложное, динамично развивающееся образование. Практически ежегодно происходят более или менее существенные структурные преобразования. Их инициатором, как правило, выступает МВД России. В отдельных случаях те или иные организационно-структурные образования могут осуществляться на основе решения других органов власти и управления. Так, например, Указом Президента России от 9 ноября 2001 г. из структуры МВД России переведена в состав Министерства по чрезвычайным ситуациям Государственная противопожарная служба.

Таким образом, организационные структуры управления являются отражением объективно сложившихся общественных отношений и в конечном счёте заключают в себе программы, цели и задачи деятельности. Они являются составными элементами механизма управления и находятся в постоянной динамике развития, ибо на организационную структуру оказывает влияние чрезвычайная подвижность множества различных факторов, в том числе политических, экономических, социальных и правовых.

**Заключение**

В организации процесса управления в органах внутренних дел особую роль играет право, т.к. оно является высочайшей социальной, исторической и культурной ценностью. Право является нормативно оформленной, директивной основой управления, в нем содержится программа развития общества, т.е. программа деятельности управляющих подсистем. Правовое начало по отношению к управляющей подсистеме является, прежде всего, средством и принципом ее собственной организации. Все организационные мероприятия по совершенствованию структуры управленческого аппарата в государственной сфере получают правовое закрепление, а – главное правовое обеспечение. Право определяет компетенцию государственных органов, их структурных подразделений и должностных лиц, т.е. регулирует субординационные связи внутри управляющих подсистем; закрепляет наиболее рациональный процесс управленческой деятельности; обеспечивает создание условий ее осуществления; выводит управление в сферу сущностных человеческих реалий.

**Список литературы**

1. Несерсянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юрид. вузов и факультетов. М.: Норма-Инфра-М. 1999. С 81.
2. Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статус, 1999. С 40-41; 313-326
3. Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме РФ. СПб.: СПб ун-т МВД России, 1998. С 42
4. Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М.: ВНИИ МВД СССР, 1976. С 20
5. Курс административного права и процесса/ Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1998. С 202-211
6. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С 26-27
7. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М., 1993. С 25
8. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы// Государство и право. 1996. №12. С 10