

Калюжный Р. А. Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов / АН УССР. Ин-т государства и права; Отв. ред. В. Ф. Сиренко. — Киев: Наук. думка, 1990. — 160 с.

ISBN 5-12-001646-4

В монографии рассматриваются организационно-правовые проблемы использования достижений НТП в совершенствовании организации и деятельности правоохранительных органов. Особое внимание уделяется роли права в обеспечении использования достижений науки и техники в управлении, организации современной системы информационного обеспечения. Рассматриваются возможности выработки, принятия и исполнения управленческих решений, обеспечения социалистической законности и контроля с помощью достижений научно-технического прогресса.

Для научных и практических работников правоохранительных органов, преподавателей вузов, студентов.

Ответственный редактор *В. Ф. Сиренко*

Утверждено к печати ученым советом Института государства и права АН УССР

Редакция филозофской и правовой литературы

Редактор *Р. И. Осипова*

U 203021200 - 472
K M221(04) - 90 145-90

© Р. А. Калюжный, 1990

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость радикальных изменений в системе государственного управления обусловлена прежде всего вступлением экономики нашей страны на качественно новый, интенсивный путь развития. Решение задач, стоящих сегодня перед народным хозяйством, реалистичность перспективных планов во многом зависят от перестройки хозяйственного механизма, нацеленности на ускорение научно-технического прогресса. «Но, вступив на путь этих революционных преобразований, — отметил М. С. Горбачев, — мы обязаны соотносить их с перспективой, задумываться о функциональных, теоретических основах всей нашей работы. Без таких стратегических подходов, без того, чтобы постоянно держать в поле зрения коренные вопросы, невозможно двигаться вперед»¹.

Осуществление преобразований в хозяйственном механизме, особенно когда они носят радикальный характер, требует глубокой научной обоснованности принимаемых решений, теоретического обеспечения проводимых практических мер и решительного противодействия любым нарушениям советского правопорядка². Только при этом условии будет обеспечено соответствие форм и методов хозяйствования меняющимся условиям экономического развития и характеру решаемых обществом задач.

Важное условие, обеспечивающее поступательное движение общества, — наличие совершенной системы законодательства, стабильного правопорядка. На XIX Всесоюзной конференции КПСС была подчеркнута необходимость заботиться об укреплении авторитета советских законов, строгом их соблюдении. «Ни один государственный орган, должностное лицо, коллектив, партийная или общественная организация, ни один человек не освобождаются от обязанности подчиняться закону. Как граждане несут ответственность перед сво-

им общенародным государством, так и государственная власть несет ответственность перед гражданами. Их права должны быть надежно защищены от любого произвола власти и ее представителей»³.

Перестройка хозяйственного механизма не сводится только к преобразованиям в экономике. Она предусматривает совершенствование всех общественных отношений, обновление форм и методов работы политических и государственных институтов в целях успешного выполнения стоящих перед обществом задач. Одна из них — дальнейшее упрочение социалистического правопорядка и законности. Здесь особая роль принадлежит правоохранительным органам, в числе которых органы внутренних дел, прокуратуры, суда, юстиции. При этом правоохранительные органы рассматриваются в рамках единой системы в сфере общественных отношений, складывающихся в результате осуществления социалистической законности, применения права и всестороннего контроля за соблюдением его норм. В современных условиях их деятельность должна быть уже не просто хорошей, качественной, а максимально эффективной. Многое здесь зависит от умения использовать в практике борьбы с преступностью новейшие достижения науки и техники.

Решение указанных задач предполагает не только создание технических средств, но и эффективное их использование. Проблемы эффективного использования вычислительной техники могут быть решены только в сочетании с организационными изменениями. Еще на стадии проектирования внедрения вычислительной техники в систему управления должны быть предусмотрены изменения в социальном положении работников, во внутриорганизационных отношениях, разработаны мероприятия по осуществлению необходимых перестроек в коллективе.

Без широкого, а главное, эффективного использования достижений науки и техники невозможна и успешная борьба с преступностью. Проблема использования достижений научно-технического прогресса в правоохранительных органах носит комплексный характер. Она включает не только организационный, но и нравственный, психологический и правовой аспекты. Последний наиболее значим для правоохранительной деятельности, поскольку вся деятельность по расследованию и рассмотрению уголовных дел носит отчетливо выраженный правовой характер.

В деятельности правоохранительных органов применение ЭВМ выступает в настоящий период в качестве неременного условия совершенствования стратегии и тактики борьбы с преступностью. Использование ЭВМ дает возможность автоматизировать трудоемкие процессы сбора, обработки и поиска информации, объединить разроз-

ненные массивы отдельных категорий учета и повысить уровень их централизации, перейти от использования традиционных карточек к автоматизированным информационно-поисковым подсистемам оперативно-розыскного и профилактического назначения⁴.

Необходим постоянный внимательный учет и анализ изменений, происходящих в деятельности правоохранительных органов под воздействием научно-технической революции. Без этого нельзя правильно определить научные основы организации борьбы с преступностью, ее стратегию и тактику, успешно решить многие, в том числе правовые задачи, возникающие в правоохранительной деятельности в связи с научно-технической революцией.

Эффективность организационных решений, принимаемых в области управления, и мероприятий, проводимых по его совершенствованию, зависит прежде всего от уровня теоретических и методологических разработок. «Необходимость всестороннего совершенствования советского государственного управления, — отмечает В. М. Лазарев, — приведения его в соответствие с новыми условиями и задачами современного этапа развития общества требует развертывания теоретических исследований проблем управления»⁵.

Вместе с расширением и углублением теоретических разработок и определенными успехами их применения на практике нельзя не видеть трудностей, недостатков и проблем, а также необходимости дальнейших, более глубоких, комплексных исследований и проведения ряда дополнительных организационных мероприятий в свете требований и задач, поставленных партией и правительством в области интенсификации управления общественным производством в целом и государственным управлением в частности.

Актуальность решения ряда проблем, возникающих в процессе совершенствования государственного управления на базе достижений научно-технического прогресса, определила основные направления предлагаемой работы.

Автор сделал попытку рассмотреть некоторые методологические и организационные аспекты совершенствования управления правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел, на основе внедрения в этот процесс достижений науки и техники, использования технических средств обработки и передачи информации. В монографии анализируется суть рационального подхода к процессам совершенствования управленческого труда, предлагается ряд практических рекомендаций в области управленческих отношений на основе широкого использования новейших технических средств.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОСТИЖЕНИЙ НАУКИ И ТЕХНИКИ В СФЕРЕ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Научно-технический прогресс — объективно необходимое средство совершенствования сферы советского государственного управления

Основная задача перестройки — переход к экономике высшей организации и эффективности со всесторонне развитыми производительными силами, зрелыми производственными отношениями, отлаженным хозяйственным механизмом выдвигает перед наукой и практикой проблемы ускорения научно-технического прогресса и совершенствования системы советского государственного управления в качестве узловых вопросов государственной политики.

«Надо совершенно ясно представлять, что решить первоочередные социальные проблемы и создать задел на будущее мы можем только на путях ускорения научно-технического прогресса, обеспечивая опережающее развитие фундаментальных наук, разработку и внедрение авангардных технологий»¹.

Научно-технический прогресс и совершенствование государственного управления, являясь определяющими факторами интенсивного социального и экономического развития страны, находятся в тесной органической взаимосвязи и оказывают друг на друга влияние. С одной стороны, научно-технический прогресс обуславливает возрастание сложности процессов социально-экономического развития и во все большей степени требует совершенствования форм и методов управления для обеспечения достижений социально-экономических целей общества. С другой стороны, в результате развития науки и техники возникают новые эффективные возможности совершенствования управления благодаря дальнейшему развитию теории организации и управления, кибернетики, информатики, а также созданию новых технических средств, используемых в управлении. Само ускорение научно-технического прогресса во многом зависит от качественного уровня управления. Нельзя не обратить внимания на то, что повышение эффективности управления в сфере науки и техники позволяет ускорить создание новой техники, технологии мате-

риалов; обеспечивает своевременное внедрение и широкое распространение во всех сферах народного хозяйства и в самом управлении достижений науки и техники; дает возможность более полезно использовать огромный научный потенциал общества².

Рассматривая вопрос о влиянии научно-технического прогресса на совершенствование государственного управления, следует обратить внимание на то, что в самом содержании понятий научно-технический прогресс и государственное управление заложены широкие возможности не только тесной взаимосвязи, но и взаимовлияния, взаимодействия, использования качеств одного явления в изменении необходимых качеств другого. Понятие научно-технический прогресс наиболее часто употребляется (особенно экономистами) в смысле непрерывного процесса совершенствования средств производства и всего производственного процесса на основе достижений науки³. С учетом того, что все управленческие процессы (как и вообще человеческая деятельность) осуществляются как движение единства двух сторон — материального содержания и общественной формы, неразрывно слитых в реальной действительности, содержание научно-технического прогресса также может, с известной степенью условности, быть рассмотрено со стороны материального содержания и его общественной формы⁴.

Со стороны материального содержания НТП рассматривается как применение ранее неиспользованных научных знаний в производстве общественных ресурсов и управления ими. Со стороны общественной формы НТП — это процесс обеспечения соответствия развития производства системе общественных целей, структуре и содержанию социально-экономических интересов и характеризуется использованием новых технико-технологических и организационных возможностей для удовлетворения потребностей членов общества. Здесь результатами НТП являются не изменения технико-экономических характеристик производительных сил (производительность труда, техническая вооруженность, состав, объем и структура средств производства и продукции), а изменение условий существования и развития людей, условий их труда, быта, досуга, т. е. образа жизни, способов жизнедеятельности. Именно этой стороной содержание НТП наиболее приближается к содержанию государственного управления, которое представляет собой подзаконную исполнительную и распорядительную деятельность подконтрольных Советам народных депутатов органов государственного управления, состоящую в практическом исполнении советских законов в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством⁵.

Так как государственное управление по своей сущности, в самом обобщенном виде представляет собой целенаправленную, организующую деятельность органов государства, упорядочивающую поведение людей, то мы имеем основания отметить очевидную взаимосвязь управленческой деятельности и НТП в плане изменения условий существования и развития людей, их труда, образа жизни. Однако если государственное управление — целенаправленная, сознательная, волевая деятельность юридически властного характера, предполагающая организацию, т. е. объединение людей и осуществляемая специальными органами — субъектами управления, то НТП в своем проявлении — это стихийный процесс, хотя с помощью государства ему и придается целенаправленный характер.

Исследователи, проследившие характерные черты НТП, приходят к выводу, что НТП складывается из постоянно развивающихся, взаимно обусловленных и последовательно сменяющихся стадий, суть которых заключается в непрерывном познании материального мира и овеществлении реализации его закономерностей, явлений и свойств в интересах человека.

Сущность НТП здесь определена как «...непрерывный поступательный, постоянно совершенствующийся и взаимообусловленный процесс познания закономерностей, явлений и свойств материального мира, их преобразование (овеществление) и использование в целесообразной деятельности человека»⁶. При таком подходе НТП выглядит как явление, подчиненное управленческой деятельности людей. До известного предела это правильно. Однако необходимо учитывать, что НТП есть объективное явление, результат взаимосвязанного развития науки и техники. Необходимость совершенствования производственных процессов, организации труда и управленческой деятельности формируют потребность в быстром и эффективном развитии науки и техники, внедрении их достижений в практику.

«Если у общества, — писал Ф. Энгельс, — появляется техническая потребность, то это продвигает науку вперед больше, чем десяток университетов»⁷. Потребности практики — вот то сцепляющее начало, которое «соединяет» и «сцепляет» НТП с деятельностью людей, а следовательно, и с управленческой деятельностью.

Раскрыв содержание потребностей управленческой практики, мы увидим и причины, которые лежат в основе взаимосвязи государственного управления и научно-технического прогресса. Прежде всего под влиянием социальных процессов, происходящих в обществе (переход к экономическим методам управления и т. д.) и научно-технической революции происходит качественное изменение задач уп-

равления производственными и, в целом, социальными процессами. В последнее десятилетие резко увеличилась номенклатура изделий, возросла сложность выпускаемой продукции, что приводит к увеличению связей между различными объектами управления, усложняет их координацию и согласованное взаимодействие. В этой связи существенно увеличиваются объемы и потоки информации. В результате сложность задач управления социальными процессами значительно опережает темпы роста изменений самих социальных процессов. Охватить управленческим процессом даже сферу производства стало затруднительным из-за ограниченности физиологических возможностей человека.

Экономисты еще десять лет назад подсчитали, что в силу своих физиологических особенностей человек может воспринимать 6 — 9 единиц информации в секунду, тогда как на среднем предприятии для оперативного управления ходом производства требуется принять и учесть 12 — 18 единиц информации. Практика управления нашла выход в том, что были созданы новые иерархические структуры организации управления, позволившие привлечь в сферу управления большое количество специалистов, увеличив тем самым производительность управленческого труда. В результате резко выросли штаты управленческого аппарата. Однако экстенсивный путь повышения производительности управленческого труда становится все более неэффективным, так как сложность управления общественными процессами постепенно начинает превосходить суммарные возможности всех работников, занятых в области управления. Подсчитано, что для оптимального управления в нашей стране необходимо ежегодно производить 10^{16} элементарных арифметических операций. Но все работники, занятые в сфере управления, могут выполнить только 10^{12} таких операций, т. е. в 10 тыс. раз меньше⁸. Следовательно, объективно материализованная потребность в повышении производительности управленческого труда является основной причиной, которая заставляет теорию и практику управления проникнуться интересом к возможностям научно-технического прогресса.

Объемы управленческих работ, выполненные в единицу времени, оказывают прямое воздействие на результаты не только производственной сферы, но и всей жизни общества. Затраты на управление могут возрастать с увеличением объема выполняемых функций, а могут и уменьшаться с повышением производительности управленческого труда. В этом — одна из важнейших причин объективной необходимости использования достижений НТП в сфере управления.

Научно-технический прогресс не только ставит перед аппаратом управления новые и все более сложные проблемы и требует научно

обеспечивающего и безотлагательного их решения, но и вооружает аппарат соответствующими средствами⁹. Кроме того, использование достижений НТП в управлении характеризуется рядом особенностей, которые, влияя на этот процесс, в методологически обобщенном виде сводятся к следующему¹⁰. Прежде всего уровень или степень использования достижений НТП в управлении не самостоятельное, самодовлеющее явление. Степень развития НТП в материальном общественном производстве определяет НТП в управлении. Интенсификация процессов совершенствования форм и методов управления, разработки и создания различных систем обработки информации и технического обеспечения процессов государственного управления — закономерное следствие развития научной и технической базы материального производства в целом.

Для НТП в сфере управления характерна четко выраженная тенденция сближения научного и технического прогресса с проявлением взаимообусловленности и взаимозависимости, все большее их смешение в единый процесс НТП. Это отчетливо видно на стадии автоматизации управления, обеспечивающей эффект только при сочетании взаимодополнения строгой организации управления, единой методологии и высокопроизводительной техники. Совершенствование процессов и систем государственного управления — проблема комплексная. Применение технических средств в управлении не самоцель, а один из компонентов данной комплексности. Цель использования технических средств в управлении — это не сокращение численности аппарата управления за счет механизации, автоматизации управленческого труда, а повышение оперативности, качества управления, его культуры, создание возможности решения новых задач, возникающих в процессе управления теми или иными объектами. В целом содержание НТП в управлении наиболее характерно проявляется в следующих направлениях:

- 1) создание и использование более совершенных технических средств управления, улучшение их технических, функциональных и внедренческо-эстетических характеристик;
- 2) повышение уровня технической оснащенности управления;
- 3) разработка и применение новых методов управления (моделирование, экономико-математические методы, экспертиза, анализ и др.), основанных на широком использовании технических средств;
- 4) совершенствование процесса управления на базе изучения закономерностей информационных потоков;
- 5) улучшение организации процесса управления, особенно внедрение прогрессивных организационных форм использования технических средств¹¹.

Определенное влияние на использование достижений НТП в производстве оказывает и внутренняя противоречивость НТП. Она состоит в том, что совершенствование техники, предметов труда, технологии, организации материального производства экономит затраты на получение определенного полезного эффекта, но вместе с тем эта экономия требует и дополнительных затрат. В современных условиях положительное разрешение данного противоречия возможно тогда, когда эффект растет быстрее затрат, т. е. повышается эффективность общественного производства¹².

Применительно к государственному управлению разрешение данного противоречия носит более сложный характер, так как здесь трудно вычлнить конкретную зависимость между оснащенностью техническими средствами аппарата управления и результативностью его работы. Ведь управленческая деятельность — это синтез науки организации и искусства управленческих кадров. Данное обстоятельство влияет на использование технических средств в управлении. Работники управления, особенно руководящий состав, часто не видят прямого эффекта от внедрения технических средств в управлении, а думая об организационных заботах, неизбежных при использовании техники, попросту тормозят ее внедрение. Такой подход отрицательно влияет как на оперативность, так и на качество принимаемых управленческих решений, на всю организацию работы управленческого аппарата в структурном и функциональном отношениях.

Средства механизации и автоматизации сбора, передачи и обработки информации в процессе управления позволяют перейти на новую, более прогрессивную технологию управления с использованием экономико-математических методов, современной электронно-вычислительной техники, что дает возможность быстро и полно перерабатывать информацию. Необходимость изменения технической базы управления, использование оргтехники, ЭВМ предопределяется необходимостью качественных сдвигов в формах и методах государственного управления. Использование достижений НТП в управлении постепенно создает предпосылки качественного изменения характера управленческой деятельности, структур и функций органов управления. Трудно согласиться с экономистами, утверждающими, что сейчас НТП призван решить две главные задачи: заменить физический труд машинами и заменить устаревшую технику новой¹³.

Применительно к управлению НТП решает важнейшую задачу организационного совершенствования управления, четкого определения структур и функций, прав и обязанностей, компетенции и ответственности в управленческом аппарате. А это основная задача перестройки государственного управления.