

СЛУЖУ ОТЕЧЕСТВУ!

УДК 351.74+93

А.И. Семенов
A. Semyonov**ВКЛАД С.М. КРЫЛОВА В ТЕОРИЮ И ПРАКТИКУ
УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

В статье раскрываются заслуги профессора С.М. Крылова в становлении системы профессиональной подготовки кадров для органов внутренних дел. По мнению автора, взгляды С.М. Крылова на организацию информационной, аналитической и нормотворческой деятельности, планирования и инспектирования в правоохранительной сфере актуальны и в настоящее время.

Ключевые слова: С.М. Крылов, управление, органы внутренних дел, преступность.

**S.M. KRYLOV'S CONTRIBUTION IN THE MANAGEMENT THEORY AND
PRACTICE IN LAW ENFORCEMENT SPHERE**

This article considers the merits of professor S.M. Krylov in establishing the professional training system for law enforcement agencies. According to the author, S.M. Krylov's views on the organization of information, analytical and normative work, as well as on planning and inspection in the field of law enforcement are relevant nowadays.

Keywords: S.M. Krylov, management, internal Affairs, crime.

Стратегия управления в правоохранительной сфере как научное направление получила свое развитие в 70-х гг. XX в. в Академии МВД СССР под руководством ее первого начальника – профессора С.М. Крылова [1, с. 154-167, 389-391]*. Этому предшествовало принятие министром внутренних дел СССР Н.А. Щелоковым решения об организации в структуре МВД в феврале 1969 г. Организационно-инспекторского управления, а впоследствии Штаба МВД СССР (сентябрь 1971 г.), с информационно-аналитическими и плановыми функциями, обеспечивающими подготовку и принятие стратегических решений руководством МВД СССР [4, с. 111, 579]**. Позже была создана система профессиональной подготовки кадров, составивших стратегический ресурс системы органов внутренних дел.

В декабре 2014 г. С.М. Крылову, практику организации штабной функции в органах внутренних дел и идеологу внедрения теории управления в правоохранительную сферу, исполнилось бы 95 лет. При жизни С.М. Крылова его работы в открытой печати не издавались. Вместе с тем его творческое наследие достаточно обширно: доклады и выступления, лекции, служебные записки, адресованные руководителям органов внутренних дел, штабных аппаратов, профессорско-преподавательскому составу и слушателям Академии МВД. На сегодняшний день основным источником изучения наследия С.М. Крылова является изданный к 25-летию Академии управления МВД России сборник трудов [2].

Во исполнение установки министра Н.А. Щелокова, в 1968 г. под руководством С.М. Крылова организационно-инспекторские подразделения начали создаваться в органах внутренних дел во многих союзных и автономных республиках, краях и областях страны. В июле 1968 г. в Москве созывается первое совещание – семинар руководителей этих подразделений для установления «единства взглядов на задачи, функции, структуру, принципы формирования и работы».

Доклад, с которым выступил на совещании С.М. Крылов, о проблемах управленческой деятельности в системе МВД, роли в ней инспекторских подразделений, содержал положение «о красугольном камне» в деятельности этих подразделений по участию в разработке, принятии и реализации управленческих решений и единстве трех важнейших составляющих: анализе, организации и контроле [2, с. 28]. Особо подчеркивалось, что «ни одна эффективная милицйская система не в состоянии функционировать без совершенной информационно-аналитической системы, ибо чем сложнее социальные процессы, чем они динамичнее, чем масштабнее работа милиции, чем выше требовательность к ней, тем выше соответственно требовательность и к информации... Мы ориентируемся сейчас на информацию оперативную. Нам нужна информация, которая позволит непрерывно влиять на любые процессы в интересующей нас сфере» [2, с. 28-29].

Многие положения доклада С.М. Крылова об организации информационной, аналитической и нормотворческой деятельности, планирования

и инспектирования, отношении к положительному опыту, соблюдении регламентации и специализации в работе, научной организации труда актуальны и сегодня.

С.М. Крылов был убежден, что в штабах должны работать наиболее подготовленные и авторитетные сотрудники, умеющие практически решать сложные управленческие задачи. Он любил напоминать штабистам о том, что нигде не требуется такая высокая квалификация, как в штабах, и никогда не бывает столько издержек, как в тех случаях, когда в штабах работают неквалифицированные офицеры [2, с. 68-69].

Под руководством С.М. Крылова в МВД СССР были организованы серьезные научные исследования. Изучалось состояние и развитие преступности за пятьдесят лет. Впервые был введен метод сравнительного анализа организации борьбы с преступностью в органах внутренних дел. К исследованиям привлекались ученые многих научных учреждений столицы и страны. Информационно-аналитическая работа стала неотъемлемой частью деятельности штабов МВД, УВД республик, краев, областей, крупных горрайорганов внутренних дел.

С.М. Крылов решительно боролся с практикой составления аналитических оценок, которые лишь фиксировали недостатки. Он считал, что негативный анализ тоже имеет свою ценность, но приемлемым может быть только тот анализ, который завершался конкретными рекомендациями, а достижение положительных результатов в аналитической работе возможно только при комплексном подходе к исследованию проблем.

В сентябре 1970 г. С.М. Крылов докладывал на Коллегии МВД СССР о разработанных новых формах статической отчетности о состоянии преступности и результатах оперативно-розыскной, профилактической, следственной и административной деятельности органов внутренних дел. Главными стали оценочные показатели использования сил и средств в профилактике, раскрытии и расследовании преступлений; впервые были введены понятия преступлений, совершенных в условиях неочевидности, в общественных местах, местах несения службы патрульно-постовыми нарядами, раскрытых по горячим следам; распространенность преступлений среди несовершеннолетних, в городах и поселках и т. д.

С.М. Крылов организовал разработку прогноза преступности в стране и регионах; ввел перспективное планирование, ставшее прообразом современных комплексных и целевых программ борьбы с преступностью. Прогноз и план необходим «чтобы понять, как и куда будут

развиваться события, и своевременно подготовиться к активному воздействию на эти события... Если вся наша работа не будет организована на основе прогноза и научно разработанных перспективных планов на длительный срок, если мы не будем постоянно корректировать эти планы и добиваться их выполнения, мы не сможем поднять уровень руководства, а следовательно, и успешно решать поставленные задачи» [6, с. 40].

В последующем нежелание руководства МВД и высокопоставленных партийных и государственных деятелей считаться с неблагоприятными результатами прогнозов, учитывать их при разработке планов привело к тому, что прогнозирование и перспективное планирование в правоохранительной сфере в 80-е годы XX в. было «забыто»***.

В целях постановки задач перед МВД, УВД и обучения методическим основам перспективного планирования в мае 1970 г. проводится очередное совещание-семинар начальников организационно-инспекторских аппаратов страны. С докладом «Разработка научно обоснованных перспективных планов – одно из важнейших условий совершенствования управления органами внутренних дел» выступил С.М. Крылов. Были заслушаны сообщения начальников главных управлений и управлений МВД СССР о перспективах совершенствования оперативно-служебной деятельности в предстоящем пятилетии, лекции ученых о прогнозировании в криминологии и др. На семинарских занятиях были обсуждены вопросы методики прогнозирования преступности, структуры, содержания и технологии разработки перспективных планов.

Говоря о внедрении в практику органов внутренних дел перспективных планов, С.М. Крылов отмечает: «Эта работа... обусловила психологический перелом в сознании наших кадров с точки зрения правильной оценки роли и значения анализа, прогноза и перспективного планирования в системе управления органами внутренних дел» [2, с. 79].

На основе научных исследований по инициативе С.М. Крылова были подготовлены и осуществлены серьезные реформы в системе МВД: созданы служба профилактики, строевые подразделения милиции во вневедомственной охране, Главный научно-исследовательский центр управления и информации (позднее – Главный информационный центр), профессиональная дежурная служба.

В декабре 1972 г. было утверждено первое Положение о Штабе МВД СССР. Определены роль и место Штаба в системе служб и подразделений

внутренних дел: он является «органом управления, призванным организационно обеспечивать подготовку и претворение в жизнь управленческих решений руководства Министерства...» [2, с. 13-14].

В это время в Штабе МВД СССР сформировалось сильное ядро управленцев, учеников и соратников С.М. Крылова: Б.В. Заботин, А.Г. Лекарь, В.Г. Самохвалов, Л.К. Резниченко, И.С. Каро и др. К числу последователей управленческих традиций «крыловского» Штаба относится и Д.Я. Афанасьев, выросший как руководитель в недрах челябинской милиции [5, с. 108-115]****.

Начальник Штаба МВД СССР С.М. Крылов реализовал идею министра Н.А. Щелокова о создании первого в истории правоохранительных органов мира управленческого вуза. В сентябре 1973 г. была образована Академия МВД СССР, а в январе 1974 г. ее первым начальником был назначен Сергей Михайлович Крылов.

Академия в годы, когда ее возглавлял С.М. Крылов (1974-1979), была привлекательным для ученых, педагогов и практиков-руководителей местом концентрации научной мысли в области формирующихся теорий управления в правоохранительной сфере, поиска новых форм обучения управленческому знанию, обобщения управленческого опыта на всех уровнях и отраслях системы органов внутренних дел. Научные и методические материалы в силу их секретности в большинстве своем оказались недоступными для интересующихся управленческой проблематикой ученых и практиков. И даже сегодня в управленческих вузах исследуются вопросы, которые 20 лет назад были успешно решены в Академии МВД [2, с. 18]. В Штабе и Академии рядом с С.М. Крыловым работали сотрудники, составлявшие интеллектуальную элиту органов внутренних дел.

Академическая школа управления органами внутренних дел развивалась параллельно с теорией социального управления и стратегического планирования в социально-экономической сфере. Проблемы управления в правоохранительной сфере нашли отражение в трудах Г.А. Аванесова, М.М. Бабаева, С.В. Бородина, С.Е. Вицина, К.Е. Игошева, И.И. Карпеца, В.Н. Кудрявцева, Г.М. Миньковского и др. Заместителем

С.М. Крылова работал челябинец К.И. Варламов, известный ученый-обществовед [3, с. 136]****.

Можно утверждать, что С.М. Крылов является идеологом и фактическим создателем штабной службы в органах внутренних дел, предназначение которой – поставить управление организацией борьбы с преступностью и охраной общественного порядка в стране и регионах на научную основу. Это позволило подтвердить статистическими и фактическими данными сформировавшийся к тому времени вывод о том, что преступность представляет собой естественное социальное явление, выявить закономерности, динамику, структуру, географию преступности, характеристики правонарушителей. Эти данные были положены в основу прогноза преступности на 1971–1975 гг. Была подтверждена причинная связь развития преступности с противоречиями общественного развития, а штабы органов внутренних дел на практике формировали новую идеологию, основой которой стали следующие выводы: сокращение преступности – это долговременная задача, решение которой связано с преодолением экономических, политических, этических проблем в обществе и государстве; борьба с преступностью – дело всего общества, а не только правоохранительных ведомств; усиление борьбы с преступностью – не столько ужесточение наказаний, сколько профилактика правонарушений, не только раскрытие конкретного преступления, но и ликвидация причин и условий, предопределяющих развитие преступности как социального явления.

Деятельность С.М. Крылова значительно повлияла на мировоззрение руководителей и сотрудников органов внутренних дел, обеспечила рост их профессиональной квалификации. Были созданы условия для формирования руководителей, способных видеть перспективу борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка, умеющих объективно оценивать оперативную обстановку, готовить и принимать научно обоснованные решения, рационально распределять силы и средства, знающих технологию и психологию управления большими и специфическими правоохранительными коллективами.

* Крылов Сергей Михайлович (31.12.1919 – 19.04.1979) – участник Великой Отечественной войны, генерал-лейтенант внутренней службы, профессор, первый начальник Штаба МВД СССР и основатель Академии МВД СССР. Образование получил в Саратовском училище войск НКВД СССР (1937-1939). В 1939-1945 гг. служил командиром взвода, командиром роты полка спецназа Управления коменданта Московского Кремля. Неоднократно участвовал в специальных операциях на Западном фронте в составе 49 армии. После окончания в 1949 г. с золотой медалью Военной академии им. М.В. Фрунзе служил в оперативном отделе ГУВВ МГБ СССР, старшим преподавателем кафедры

службы войск Военного института МВД им. Ф.Э. Дзержинского. После защиты кандидатской диссертации в 1956 г. проходил службу на преподавательских и научных должностях Военного института КГБ при СМ СССР. В 1967–1974 гг. – начальник Контрольно-инспекторского отдела МООП СССР, начальник Организационно-инспекторского управления МВД СССР, начальник Штаба МВД СССР. С 1974 по 1979 годы – начальник Академии МВД СССР. Награжден государственными наградами, в том числе медалью «За отвагу», двумя орденами Красной Звезды и орденом Трудового Красного Знамени

** Штабная функция – важнейшая часть системы управления в МВД. После 1917 г. ее выполняли инструкторский и информационный отделы в Инспекции Главного управления милиции. В 30–40-х гг. функции планирования, правового регулирования, контроля осуществляла Главная инспекция по милиции и уголовному розыску ОГПУ (НКВД); в 50–60-х гг. – Организационно-методический и Контрольно-инспекторский отделы МВД (МООП) СССР. Деятельность штабов в системе МВД заключается в непрерывном контроле оперативной обстановки; комплексном анализе и прогнозировании преступности; организационном обеспечении управленческих решений; правовом, методическом обеспечении деятельности ОВД; укреплении исполнительской дисциплины.

*** В 1983 г. развитие штабной службы было прервано: приказом Министра внутренних дел СССР В.В. Федорчука 5 марта 1983 г. штабы в системе органов внутренних дел были упразднены. Их возрождение состоялось в августе 1991 г. (Штаб МВД СССР) и в феврале 1992 г. (Штаб МВД России).

**** Афанасьев Дмитрий Яковлевич – участник Великой Отечественной войны, Заслуженный работник МВД, генерал-лейтенант милиции. После окончания Высшей школы МВД СССР (г. Москва) в 1947 г. служил в Управлении милиции УМВД по Челябинской области: эксперт и старший эксперт, начальник научно-технического отдела, начальник следственного отдела. Ученик и соратник легендарного «народного генерала» Ф.К. Мартынова, начальника УВД Челябинской области в 1954–1972 гг. В 1958 г. возглавил уголовный розыск областного УВД, а в 1960 г. выдвинут на должность руководителя уголовного розыска Управления милиции МВД РСФСР. С 1966 по 1969 гг. – заместитель начальника УУР (ГУУР) МООП (МВД) СССР. В последующем возглавлял уголовный розыск Управления транспортной милиции МВД СССР. С 1970 г. служил в штабном подразделении Министерства: главный инспектор, заместитель начальника Организационно-инспекторского управления (с 1972 г. Штаба) МВД СССР. В 1982 г. был назначен начальником Главного научно-исследовательского центра управления и информации МВД СССР, а затем до увольнения в отставку в августе 1986 г. руководил Инспекторским управлением МВД СССР. Награжден орденами: Красной Звезды, Трудового Красного Знамени, Отечественной войны I степени; медалями: «За оборону Сталинграда», «За боевые заслуги», «За Победу над Германией», «За отличную службу по охране общественного порядка», «Ветеран труда» и др.

***** Варламов Константин Иванович (23.06.1930 – 10.08.1996) – генерал-майор внутренней службы, д.и.н., профессор. Окончил в 1952 г. ЧГПИ и в 1964 г. – Академию общественных наук при ЦК КПСС. Работал в Челябинске учителем истории и на комсомольско-партийных должностях, в том числе заместителем заведующего отделом Челябинского ГК КПСС. Один из инициаторов сооружения на Алом поле в г. Челябинске памятника «Орленок». Под руководством К.И. Варламова организовано участие комсомольцев в борьбе за образцовый общественный порядок на улицах и площадях Челябинска: сформированы первые оперативные комсомольские отряды и патрули. В 1964–1974 гг. – сотрудник Академии общественных наук при ЦК КПСС. С 1974 г. служил в Академии МВД СССР в должностях заместителя и первого заместителя начальника Академии, курируя вопросы научной работы, общественных наук и политико-воспитательной работы. Автор научных работ по проблемам управления, оптимизации подготовки кадров. После увольнения из органов внутренних дел в 1983 г. работал в вузах г. Москвы, в т. ч. старшим научным сотрудником Академии государственной службы при Президенте РФ. Награжден медалями «За освоение целинных земель», «За отличную службу по охране общественного порядка», «Ветеран труда» и др.

★
Примечания

1. Брежнев М. А., Науменко А. В. Министр Щелоков. – М. : Печатный дом «Илитар», 2010.
2. Крылов С. М. Избранные труды. – М. : Академия управления МВД России, 1999. – 203 с.

3. Кульдяев О. В. Варламов Константин Иванович // Челябинск : энциклопедия. – Челябинск, 2000.
4. МВД России : энциклопедия. – М. : «ОЛМА-ПРЕСС», 2002.
5. Семенов А. И. Наши земляки на службе Отечеству // Актуальные проблемы деятельности подразделений криминальной милиции : межвуз. сб. науч.-практ. ст. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2008.
6. Ходжич М. В. Теоретико-методологические аспекты стратегического планирования в органах внутренних дел : моногр. – М. : Академия управления МВД России, 2009.

СЕМЕНОВ Александр Иванович, доцент кафедры социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, кандидат исторических наук, доцент, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). E-mail: pspo.sdiu@mail.ru

SEMENOV Alexandr, Assistant Professor of the Chair of Social Studies and Management, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, Candidate of History, South Ural State University (NRU). E-mail: pspo.sdiu@mail.ru