

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

И. Г. Бавсун

**ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Омск
ОМА МВД России
2017

УДК 351/354 (075.8)

ББК 67. 621

Б 13

Рецензенты:

Ю. П. Соловей — ректор частного образовательного учреждения высшего образования «Омская юридическая академия»,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

О. В. Филимонов — профессор кафедры теории
и методологии государственного управления федерального
государственного казенного учреждения высшего
образования «Академия управления Министерства внутренних
дел Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент

Бавсун, И. Г.

Б 13 Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие /
И. Г. Бавсун. — Омск: Омская академия МВД России, 2017. —
152 с.

ISBN 978-5-88651-647-0

В учебном пособии рассматриваются основные аспекты управления в органах внутренних дел: организация системы и процесса управления, методы и социально-психологические аспекты управления; информационно-аналитическая работа и управленческие решения, а также ряд положений научной организации труда.

Предназначено для курсантов и слушателей, преподавателей образовательных организаций системы МВД России, а также практических работников органов внутренних дел.

УДК 351/354 (075.8)

ББК 67. 621

ISBN 978-5-88651-647-0

© Омская академия МВД России, 2017

ВВЕДЕНИЕ

Устойчивое и эффективное функционирование органов внутренних дел требует осуществления управленческой деятельности на высоком профессиональном уровне. Именно надлежащая организация данной деятельности обеспечивает достижение целей и решение задач, стоящих перед системой органов внутренних дел. В то же время практическое управленческое воздействие не может быть качественным без познания его теоретических основ. Цель настоящего учебного пособия — помочь курсантам и слушателям образовательных организаций системы МВД России овладеть теоретическими знаниями, необходимыми для управленческой деятельности в органах внутренних дел.

На основе научной и учебной литературы, нормативных правовых актов, анализа управленческой деятельности в органах внутренних дел в пособии освещаются базовые вопросы управления: организация системы и процессов управления в органах внутренних дел; методы управления и социально-психологические его аспекты; организация и методика информационно-аналитической работы; управленческие решения; научная организация труда в органах внутренних дел. При этом традиционное изложение данных аспектов управления дополняется положениями теории и практики мирового менеджмента, адаптированными к российской действительности и специфике деятельности органов внутренних дел.

В пределах учебного пособия сложно отразить специфику управления и организации труда в отдельных службах органов внутренних дел. В работе содержатся основы знаний по теории управления и научной организации труда в органах внутренних дел, независимо от специфики деятельности того или иного подразделения.

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие и виды управления

Понятие управления. В различных науках демонстрируются разные подходы к понятию «управление». С позиции кибернетики управление — это процесс восприятия и обработки информации. В целом информационный подход характерен для кибернетики — науки об общих законах управления в системах любой природы и любой сложности. В административном праве под управлением понимается подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность государственных и общественных организаций, а также органов местного самоуправления. Таким образом, юридическая наука сосредоточила свое внимание на изучении государственно-правового аспекта управления. Экономисты считают, что управление — это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации.

Имеются и универсальные определения управления, например, такое: управление — это непрерывный процесс воздействия на коллектив людей для организации и координации их деятельности в процессе производства для достижения наилучших результатов при наименьших затратах¹. Питер Ф. Друкер (1909–2005) — американский ученый, один из самых влиятельных теоретиков менеджмента XX в., определял управление как особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную, целенаправленную и производительную силу².

Готового ответа и единого мнения о том, что такое управление, не имеют ни ученые, ни практики, как не существует единого мнения

¹ Шипунов В. Г., Кишкель Е. Н. Основы управленческой деятельности : учебник. М., 2000. С. 5.

² Drucker Peter F. A New Discipline // Success! 1987. Januariy-Februairy. P. 18.

о том, является ли управление наукой, искусством, ремеслом, или это образ жизни и «состояние души».

Соотношение терминов «управление» и «менеджмент». В последнее время привычные слова «управление», «руководитель», «управляющий» все более вытесняются из нашего лексикона словами «менеджмент», «менеджер». Насколько оправданна эта терминологическая замена?

В вопросе о соотношении понятий «управление» и «менеджмент» есть несколько аспектов. С одной стороны, научный менеджмент и теория социального управления, их концепции, направления и школы имеют общее происхождение и историю, поэтому «управление» и «менеджмент», несомненно, родственные понятия. С другой стороны, можно выявить различия между ними, исходя из области их применения. В русском языке нет синонимов слову «управление» применительно к отдельным сферам общественной жизни. В противоположность этому, в английском языке многие виды управления имеют собственное терминологическое обозначение («to govern» — управлять в сфере политики; «to control» — управлять техникой; «to manage» — управлять хозяйством). Таким образом, менеджмент — это управление предприятиями, организациями в сфере производства, торговли, услуг. Понятие же «управление» является более общим и поэтому применяется не только к различным социальным объектам и процессам, но и к системам иной природы — биологическим, техническим. Следовательно, управление по своему смыслу несколько шире понятия «менеджмент», хотя многие специалисты считают их синонимами.

И еще один аспект необходимо учитывать при употреблении слов «менеджмент», «менеджер». Профессиональный менеджмент является самостоятельным видом деятельности, требующей наличия субъекта — профессионала-менеджера, работа которого направлена на объект — хозяйственную деятельность организации. Таким образом, под *менеджментом* понимается вид профессиональной управленческой деятельности в любой отрасли экономики (промышленности, сельском хозяйстве, торговле, строительстве, транспорте, банковской деятельности и т. д.) и в любой сфере деятельности (производстве, сбыте, финансах и др.), если она направлена на получение прибыли (предпринимательского дохода).

Виды управления. В соответствии с тремя сферами окружающего мира — неживой природой, живой природой и человеческим обще-

ством — выделяют техническое, биологическое и социальное управление³.

Техническое управление, т. е. управление в неживой природе, предполагает управление техническими системами, производственно-техническими процессами, системами машин, вещами и изучается в основном техническими науками. Оно отличается от других видов управления своими объектами и характером объективных законов природы, открытых математическими и техническими науками. В качестве объектов технического управления могут выступать, например, энергосистема, газопровод, информационно-вычислительная сеть, станочный комплекс, технологический процесс и т. д. Исследования космического пространства, Интернет — все это достижения технического управления.

Биологическое управление, т. е. управление в живых организмах, является предметом исследования преимущественно естественных наук. Объектом этого вида управления являются растительные и живые организмы. Люди, познав законы биологии, воздействуют на растительный и животный мир. Например, занимаются селекцией животных, растений (выдающееся достижение в сфере биологического управления — клонирование).

В отличие от технического (в неживой природе) и биологического (в живой природе) управления, *социальное управление*, т. е. управление сложными социальными системами, обусловлено тем, что любой совместный целенаправленный труд нуждается в упорядочении, согласовании коллективных действий людей. Поэтому социальное управление является объективно необходимой разновидностью совместной деятельности людей, обеспечивающей достижение общественно значимых целей и решение возникающих при этом задач.

Все три вида управления тесно связаны между собой, так как принадлежат основным сферам окружающего мира, жизненно важным для человеческого сообщества. Каждый из них в свою очередь подразделяется на разновидности. Например, социальное управление можно классифицировать в зависимости:

— от сфер общественной жизнедеятельности — на управление экономическое, в социальной сфере, политическое, духовно-идеологическое;

³ Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003. С. 7.

— от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений — на управление обществом, государством, отдельными сферами государственной и общественной деятельности, организациями и т. д.;

— от природы субъектов управления — на государственное (субъект управляющих воздействий — государство); общественное (субъект управляющих воздействий — общество и его структуры); менеджмент (субъект управляющих воздействий — предприниматель, собственник, хозяин дела или наемный профессиональный управляющий, как обладающий, так и не обладающий качествами предпринимателя).

§ 2. Становление и развитие теории социального управления

Управление — древнейшее искусство и новейшая наука⁴. Теория социального управления в том виде, в каком она существует сейчас, сложилась не сразу. Формирование ее растянулось на несколько столетий, а некоторые из ее положений были сформулированы еще в глубокой древности.

В общем виде можно выделить следующие *периоды становления и развития теории социального управления*⁵:

- 1) возникновение управленческой мысли в древние века;
- 2) управленческая мысль средневековья (конец V — середина XVII вв.);
- 3) взгляд на управление ученых и практиков XVII–XIX вв.;
- 4) школы управления (XIX–XX вв.);
- 5) современные теории управления.

Возникновение управленческой мысли в древние века. Управленческая мысль возникла в глубокой древности, хотя далеко не всегда она письменно фиксировалась. О ее возникновении мы можем судить по дошедшим до нас грандиозным сооружениям в виде крепостей, замков, пирамид и т. д., возведение которых не могло быть осуществлено без плана, целенаправленной ориентации совместного труда сотен тысяч чело-

⁴ Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления : учебник для вузов по специальности «Менеджмент». М., 2001. С. 12.

⁵ См. подробнее: Кравченко А. И. История менеджмента : учебное пособие. М., 2005.

век. Когда управленческая мысль фиксировалась на бумаге, это не всегда были научные трактаты. Прослеживается она и в летописях, законах, документах государственного назначения, хозяйственных инструкциях и т. д. В этот период еще не был локализован ее предмет — управление, которое не выделялось особо, а рассматривалось в контексте рассуждений об устройстве государства, об этике поведения чиновников, правильном ведении хозяйства и т. д.

Древнейшим дошедшим до нас письменным свидетельством управленческой мысли являются глиняные таблички шумеров (около 5000 лет до н. э.), из которых видно, что древние прекрасно понимали важность таких элементов административного управления, как инвентаризация, регистрация фактов, организационная отчетность и контроль. Сами таблички изначально возникли для того, чтобы вести учет скота, урожая, затем регистрировать хозяйственные мероприятия и торговые сделки.

Следующее свидетельство — это Свод законов по управлению государством, изданных при царе Древнего Вавилона Хаммурапи (1792–1750 гг. до н. э.) около 4000 лет назад. В нем четко устанавливались ответственность за порученную работу, уровень минимальной заработной платы и необходимость документальной отчетности. Кроме того, запрещалось перекладывать ответственность с должностных лиц на подчиненных. 285 Законов Хаммурапи позволяли выстраивать эффективную систему управления обширными владениями и регулировать отношения между социальными группами населения, опираясь не на личный произвол и размытые племенные традиции, а на сформулированные в письменной форме правовые нормы.

География зарождения управленческой мысли в древние века не ограничивалась одним каким-либо регионом. Идеи эффективного управления государством, строительством, сельским хозяйством и т. д. высказывались мыслителями не только Древнего Вавилона, но и Египта, Китая, Греции, Индии, Древнего Рима и других государств.

Так, в Древнем Египте в 2000–1500 гг. до н. э. был написан трактат о методах и стиле управления коллективом «Поучение Птаххотепа». Его автор был великим знатоком искусства управления и советовал: «Если ты начальник, будь спокоен, когда слушаешь ты слова просителя; не отталкивай его прежде, чем он облегчит душу от того, что хотел сказать тебе. Человек, пораженный несчастьем, хочет излить свою душу даже больше, чем добиться благоприятного решения своего вопроса».

В одном из первых дошедшем до нас научном произведении, которым является трактат древнекитайского государственного деятеля и ученого Конфуция (551–479 гг. до н. э.), рассматриваются этико-политические проблемы управления государством. Он известен под названием «Ли цзу» — «Книга установлений», и государство в нем рассматривалось автором как большая семья. Власть императора, который является «сыном неба», отождествлялась с властью отца. Взаимоотношения же между правящими и управляемыми трактовались как семейные отношения. Управление государственными органами — дело «лучших», «высших» и «старших». Согласно Конфуцию, править должны аристократы, но аристократы добродетели и знания, а не родовая знать. Конфуций был сторонником ненасильственных методов правления, призывал правителей и подданных взаимодействовать друг с другом на основе добродетелей. Если главная добродетель правителя — забота о своих подданных, то главная добродетель подданных — преданность правителю, послушание и почтительность к старшим вообще.

Наоборот, представители так называемого легизма (Шан Ян, Хань Фэй и др.) критиковали сторонников конфуцианства за следование в управлении нравственным нормам, обычаям, ритуалам и т. д. и отстаивали необходимость управления, опиравшегося на писанные законы и суровые наказания. Жесткие законы и их неукоснительное соблюдение необходимы потому, говорили они, что отношения между народом и государством носят антагонистический характер: «Когда народ сильнее своих властей, государство слабое».

Наиболее зрелыми с точки зрения научной обоснованности управленческих идей явились работы древнегреческих философов. Сократ (469–399 гг. до н. э.) считал, что правители, способные мудро и справедливо управлять государством, — это не те, кто выбран или получил власть путем обмана, а те, кто умеют это делать. Ксенофонт, живший за 400 лет до нашей эры, называл управление людьми особым видом искусства. Платон (427–347 гг. до н. э.) в своем труде «Государство» обратил внимание на то, что управление (правление) не просто искусство, но деятельность, которая во многом может и должна быть упорядочена, и давал советы по управлению социальными общностями (в частности, ввел понятие специализации). Вслед за Платоном его ученик Аристотель (384–322 гг. до н. э.) считал, что с помощью разумного управления государство может обеспечить социальное благопо-

лучие людей. В качестве основных функций управления государством он рассматривал законодательную, исполнительную и судебную. Это была первая попытка определения содержания социального управления на уровне государства и его функциональной структуры. Учеными Древней Греции также исследовались: причины, побуждающие людей к действию, т.е. вопросы мотивации; обработка управленческой информации и составление на основе этого планов; методы труда и рабочего ритма; специализация.

Управленческая мысль средневековья. Средние века (конец V — середина XVII вв.), включающие в себя более чем тысячелетнюю эпоху, характеризуются достаточно длительным господством христианской теологии, объяснявшей все политические процессы, устройство государства, природу власти и т. д. со своих позиций. Лишь в конце этой эпохи произошли знаменательные события — Возрождение и Реформация, серьезно подорвавшие устои старого средневекового мира и подтолкнувшие общественное сознание к критическому пересмотру теологических идей. Эти события наложили свой отпечаток на развитие управленческой мысли.

Наиболее значимыми фигурами в плане исследуемой темы, оставившими заметный след в области социального управления, являются флорентийский государственный деятель и ученый Н. Макиавелли и социалисты-утописты (Т. Мор, Т. Кампанелла и др.).

Никколо Макиавелли (1469–1527) — основоположник новой науки — государственного управления, с его именем связывают введение понятия «государство», которое он трактовал как «аппарат власти во главе с государем-правителем». В своих основных трудах «Государь», «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия» и «История Флоренции» он попытался прежде всего доказать, что возникновение государства — это не результат божественного предопределения, а объективная историческая необходимость — фортуна. Именно фортуна он считал первой движущей силой, с которой могла сопрягаться вторая движущая сила — личная энергия.

Большое внимание в своих работах Н. Макиавелли уделил правителю. Им обоснован ряд принципов и положений, использование которых, по его мнению, позволит правителю эффективно управлять государством. Вот некоторые из них:

— правителю не следует бояться упреков совести за содеянное, потому что победа не вызывает позора, какой бы ценой она ни была одержана. Победителей не судят;

— если государь достиг того, что ценится всеми или большинством, и использовал сомнительные средства, они, эти средства, всегда будут сочтены достойными похвалы;

— правитель не ошибается, зная, что поведением людей руководят два главных мотива — страх и любовь. Поэтому тот, кого боятся, способен управлять так же легко, как и тот, кто любим. В принципе, конечно, лучше сочетать оба этих мотива, но если такое недостижимо, для личной выгоды правителя полезнее держать подданных в страхе. Однако поступать надо так, чтобы страх не перерос в ненависть. Достичь этого нетрудно, памятуя, что главное — не посягать на имущественные и личные права подданных;

— правитель не должен бояться осуждения за те пороки, без которых невозможно сохранить за собой власть. Поскольку существуют добродетели, обладание которыми ведет к гибели, и есть пороки, усвоив которые можно достичь безопасности и благополучия. Когда на чашу весов поставлено высшее социальное благо — порядок и стабильность, государь не должен бояться прослыть жестоким. Для острастки лучше казнить столько, сколько надо, ибо казни касаются отдельных лиц, а беспорядки — бедствие для всех;

— быть добрым значит стать зависимым от подчиненных. А там, где есть зависимость, возникают нерешительность, малодушие и легкомысленность, т. е. качества, недопустимые для руководителя;

— добрые дела и благодеяния правильнее расточать по капле, чтобы подчиненные имели достаточно времени для благодарной оценки. Напротив, наказание лучше производить сразу и в больших дозах. Единовременная жестокость переносится с меньшим раздражением, нежели растянутая во времени. Там, где есть раздражение, управлять людьми трудно⁶.

Каждое из приведенных положений, по общему мнению ученых-управленцев, не является бесспорным, но это обстоятельство нисколько не умаляет заслуги Н. Макиавелли как основоположника науки государственного управления, а также родоначальника ряда направлений исследования в социологии, политологии и менеджменте.

Конец средневековья охарактеризовался рождением новых социально-политических взглядов на личность, общество, собственников. Заметное место среди них занимали идеи социалистов-

⁶ Подробнее о взглядах Н. Макиавелли см.: Юсим М. А. Этика Макиавелли. М., 1990.

утопистов: Томаса Мора (1478–1532) и Томмазо Кампанеллы (1568–1639), которые в своих трудах «Утопия» и «Город солнца» попытались доказать, что успешное ведение государственных дел возможно только там, где уничтожена частная собственность. Т. Кампанелла, чей труд «Город солнца» появился гораздо позже, большое внимание уделил политическому устройству государства. По его мнению, высшие государственные должности должны заниматься людьми с более высокими личными способностями, на остальные руководители должны избираться. Если в государстве появился человек с более высокими способностями, то высший правитель должен добросовестно уступить ему свое место.

Взгляд на управление ученых и практиков XVII–XIX вв. Период с XVII по XIX вв. явился последней и самой крупной вехой в развитии донаучной управленческой мысли. Наиболее весомый вклад в становление теории управления и социально-политической мысли внесли английские философы, экономисты и практики (Томас Гоббс (1588–1679), Джон Локк (1632–1704)) и французские просветители (Шарль Л. Монтескье (1689–1755), Дени Дидро (1713–1784), Жан Жак Руссо (1712–1778)). Названные ученые представляли собой элиту мыслителей, которых интересовала прежде всего проблема общественного развития и государственного устройства. Управленческая мысль как таковая обнаруживается лишь местами в их социальной философии.

Пожалуй, только в работах Анри Сен-Симона (1760–1825) и Шарля Фурье (1772–1837), представителей старшего поколения социальных философов, наиболее отчетливо проявился интерес к вопросам управления. Так, А. Сен-Симон утверждал, что двигателем прогресса являются знания и нравственность. После ряда преобразований власть, по его мнению, в конце концов перейдет к промышленникам, будет создан новый парламент — Совет промышленников. Общество станет единой промышленной ассоциацией, которая будет жить в соответствии с планом производственной деятельности, выполняемой всем обществом. Отпадет необходимость в массе политических институтов, так как вместо управления людьми перейдут к управлению вещами и производством.

Мощным толчком к развитию управленческой мысли стала промышленная революция, начавшаяся в середине XVIII в. в Англии. Здесь необходимо назвать имена англичан-предпринимателей, инженеров, ученых, которые обратили внимание не только на

инженерно-технические аспекты производства, но и на социально-психологические. Один из первых примеров комплексного научного подхода к управлению производством имел место в компании английского промышленника Мэттью Болтона (1728–1809) и шотландского инженера Джеймса Уатта (1736–1819), где рабочий процесс стал осуществляться в 1800 г. по заранее составленному проекту. Были изучены скорости каждой машины, чтобы узнать их производительность. После этого трудовые операции расчленили на более мелкие элементы, проанализировав которые, отбросили лишнее и составили новые, но уже рациональные операции. По сути дела, был применен хронометраж, который позднее получил завершение в рамках классической школы (теории) управления. Большое внимание было уделено поддержанию высокой трудовой морали и удовлетворенности не только работой, но и всей производственной сферой: на выгодных для рабочих условиях строили жилые дома, практиковался так называемый заботливый стиль управления.

Особо следует сказать о Роберте Оуэне (1771–1858), который больше известен как представитель последней волны социалистов-утопистов, хотя с точки зрения его вклада в теорию и практику социального управления это выдающаяся фигура. Самым знаменитым считается его социальный эксперимент в Нью-Ленарке, причем не столько благодаря техническим усовершенствованиям, которые он произвел на текстильной фабрике, сколько новому стилю управления. До его прихода на эту фабрику она ничем особенным не выделялась. Более того, там были крайне неудовлетворительные условия труда и низкая производительность. Р. Оуэн ввел требование поддержания чистоты и порядка, сократил рабочий день, улучшил жилищные условия рабочих, обставил их квартиры, открыл магазин с низкими ценами, запретил детям до 10 лет работать и направил их в школу и т. д. Благодаря этим и другим нововведениям его фабрика превратилась в одно из самых рентабельных предприятий страны.

Успеха Р. Оуэн достиг не только благодаря вниманию к человеческому фактору, но и благодаря тому, что немало времени уделял решению технических и экономических проблем. В результате этих усилий он добился такой скоординированности действий рабочих, которая напоминала по своей точности работу часового механизма. Добившись ощутимых успехов в области управления предприятием, Р. Оуэн, как ни странно, разуверился в исходных принципах капитализма, частной собственности, товарной экономики и коммерческого расчета, считая

более гуманным и прогрессивным строем социализм. На склоне лет он решил претворить в жизнь социалистические идеи, создав в 1824 г. в США и Англии самоуправляемые «поселки общности и сотрудничества», свободные от частной собственности, эксплуатации и т. д. На этот раз социальный эксперимент по многим причинам провалился. Тем не менее, Р. Оуэн оказался первым, кто научно анализировал и практически решал проблемы мотивации и производительности в их тесной взаимосвязи.

Выше была упомянута лишь малая часть достижений практики управления. Однако, несмотря на накопленный огромный опыт управления, до начала XX в. целостной теории управления не существовало, работа инженера, администратора была скорее искусством, основанным на интуиции. Однако бурное развитие новых технологий, невиданные ранее масштабы производства со всей остротой поставили вопрос о формировании научных методов управления. Требовались не абстрактная теория, а научные исследования, нацеленные на решение конкретных проблем, разработку практических рекомендаций.

Научные основы управления производством были заложены в 1911 г., когда американский инженер Фредерик Уинслоу Тейлор (1856–1915) опубликовал книгу «Принципы научного управления». С этого момента начинается свое формирование теория управления. **Школы (теории) управления** представляют:

- *классическая школа управления*, имеющая два подхода: научный управленческий подход (Ф. У. Тейлор, Ф. и Л. Гилберт, Г. Гантт) и административный управленческий подход (А. Файоль, М. Вебер);

- *школа человеческих отношений* (неоклассическая) (Э. Мэйо, М. П. Фоллетт).

Основоположником *научного управленческого подхода* считается американский инженер Ф. У. Тейлор. Идеи Тейлора сформировались в результате его практической деятельности. Он ввел в практику менеджмента хронометраж, разбивая действия высокопроизводительных рабочих на отдельные движения и замеряя время исполнения этих движений. Результаты затем анализировались для проектирования более эффективных методов и приемов действий. Затем другие рабочие обучались выполнению наиболее эффективных приемов труда.

Система научной организации труда Тейлора была построена на следующих основных принципах:

— отделение управления от производства. Разработкой всех аспектов системы организации труда должна заниматься администрация, а не сами работники, полагаясь на свой опыт и умение. Таким образом, Ф. Тейлором была очерчена роль менеджера как представителя самостоятельной профессии;

— научный отбор, обучение и специализация рабочих. Администрация должна производить сначала тщательный отбор работников (с целью повышения эффективности для каждого вида работы подбирались рабочие, имеющие для этого способности: скоростную реакцию, физическую силу, выносливость и т. д.), а затем обучать их (раньше выбор специальности и обучение определенным трудовым навыкам были преимущественно делом самих работников);

— важность побудительных мотивов. Тейлор ввел дифференцированную систему оплаты труда; систему стимулирования, связанную с нормами и тарифами. Кроме того, администрация должна осуществлять так называемое доверительное сотрудничество с работниками (другими словами, осуществлять некую социальную программу, направленную на стимулирование интереса работников к результатам своего труда);

— справедливое распределение ответственности между рабочими и управляющими. Администрация должна брать на себя те виды деятельности, к которым она больше приспособлена, и нести за результаты этой деятельности адекватную ответственность.

Многие из нововведений Ф. Тейлора были обоснованы ранее или даже опробованы на практике, но только им соединены в единое целое. С 1911 г., когда в свет вышла его книга «Принципы научного управления», начинается отсчет науки управления предприятием — менеджмента. На смену разрозненным, иногда противоречивым принципам, выдвигавшимся его предшественниками, пришла строгая научная система знаний о рациональной организации труда. Концепция научного управления была серьезным переломным этапом, благодаря которому управление стало широко признаваться как самостоятельная область научных исследований.

Как и все принципиально новое, идеи Тейлора были приняты не сразу, однако постепенно они находили все большее и большее число последователей. К 1912 г. новая система организации труда была внедрена во многих отраслях бизнеса США. Подводя итог его работе, можно сказать, что он решал задачу повышения производительности труда на крупном промышленном производстве с преобладанием тя-

желого физического труда путем рационализации технологических операций и совершенствования системы оплаты труда. Основная заслуга школы научного управления — это убедительное доказательство того, что управление — самостоятельная специальность, и организация в целом выиграет, если управлять работой будут не те рабочие, которые эту работу выполняют, а те, кто умеют управлять профессионально. Вместе с тем в подходах к управлению представителей этой школы были и слабые места. Главная их ошибка состояла в том, что они рассматривали предприятие как нечто состоящее из самостоятельных, изолированных друг от друга элементов, они игнорировали единство внутренних процессов предприятия и необходимость целостного управления ими.

В значительной мере недостатки школы научного управления были преодолены представителями другой школы, получившей название «*административная школа управления*». В частности, французский менеджер-исследователь Анри Файоль (1841–1925) в работе «Общее и промышленное управление» (1916) деятельность предприятия разделил на пять видов (техническую, коммерческую, финансовую, бухгалтерскую и административную), управление которыми осуществлялось также по пяти направлениям (функциям): предвидение, планирование, организация, координирование, контроль.

Если школа научного управления в основном была нацелена на повышение эффективности производства, то школа административного управления была направлена на управление большими группами людей в больших организациях. Таким образом, А. Файоль первым стал рассматривать управление не как ряд самостоятельных актов, а как процесс, совокупность взаимосвязанных и осуществляемых в определенной логической последовательности действий (функций). В этом его главный вклад в теорию управления. Кроме того, осмыслив закономерности функционирования предприятия как единого целого, А. Файоль сформулировал четырнадцать принципов административного управления.

Приблизительно в одно время с Ф. Тейлором и А. Файолем немецкий социолог Макс Вебер (1864–1920) изучал проблемы лидерства и структуру власти в организации. Он выделил три основных типа организации, в зависимости от характера власти, которой обладает руководитель:

— харизматический, основанный на свойствах личности руководителя, его способности привлекать к своему делу сторонников;

— традиционный, производный от харизматического, в случае когда при естественной смене лидера члены организации по традиции подчиняются новому лидеру;

— бюрократический (идеальный), основанный на специальном разделении власти, где руководителю принадлежат функции лидера.

Именно последнему типу организации М. Вебер отдавал предпочтение и уделил основное внимание в своих исследованиях. Он сформулировал следующие принципы построения бюрократической организации:

— глубокое разделение труда, когда вся деятельность организации расчленяется на простейшие операции, выполнение которых формально закрепляется за отдельными звеньями;

— четкая иерархия построения организации, т. е. ступенчатое подчинение и взаимодействие внутри организации;

— система правил, норм, формальных процедур, определяющих права и обязанности работников и служащих основой административного управления;

— взаимодействие между должностями, а не личностями, что предполагает построение отношений внутри организации на формальных началах, беспристрастное отношение и соблюдение дистанции между руководителем и подчиненными;

— подбор кадров по формальным признакам на конкурентной основе с возможностью дальнейшего продвижения по службе, в зависимости от наиболее полного набора формальных причин для этого (возраст, стаж работы, достигнутые результаты в предыдущем периоде и т. д.).

Подводя итог рассмотрению административной школы управления, можно сказать, что, в отличие от научной школы, авторы которой в основном посвящали свои исследования тому, что называется научной организацией труда в процессе производства, и занимались повышением эффективности на уровне ниже управленческого (производственном), административная школа начала вырабатывать подходы к совершенствованию управления организацией в целом. Представители административной школы управления попытались определить общие закономерности функционирования организаций. Их основной целью была разработка таких принципов управления организацией, которые носили бы универсальный характер и позволяли, во-первых, создать рациональную структуру организации и, во-вторых, осуществить рациональное управление ею.

Серьезным недостатком административной школы управления, впрочем как и ее предшественницы — школы научного управления, было то, что в них почти не затрагивался социальный аспект управления. Точнее, наличие человеческого фактора в принципе признавалось, но исследования в этом направлении ограничивались исключительно вопросами зарплаты, материальной заинтересованности и формальных отношений внутри организации.

В развитие этой стороны управления в 30–50-е гг. XX в. возникает управленческий подход, ориентированный на человека. Он получил название *школа человеческих отношений (неоклассическая)*, так как представлял собой движение за человеческие отношения в процессе управления, т. е. «гуманизировал» систему Тейлора. Непосредственным толчком к этому послужили знаменитые Хоторнские эксперименты (в городе Хоторне близ Чикаго), проводившиеся в американской компании «Вестерн электрик» под руководством ученого Гарвардского университета Элтона Мэйо (1880–1949).

В 1927 г. Американский исследовательский совет пригласил Э. Мэйо принять участие в исследованиях по определению влияния условий труда на производительность. Проблема заключалась в том, что улучшение условий труда, изменение формы или размеров материальных стимулов не вызывали адекватных изменений производительности труда. В цехах завода «Вестерн электрик» Э. Мейо усилил освещение и, как он и предвидел, производительность труда выросла. Затем, когда он готовился приступить к изучению другого производственного фактора и вернул освещение на прежний уровень, производительность труда опять выросла. Важными оказались не условия труда сами по себе, а внимание к персоналу. В итоге проведенные серии экспериментов убедительно доказали, что причиной повышения производительности труда являются не столько его условия и материальные стимулы, но в первую очередь социальные и психологические факторы.

В результате этих экспериментов был сделан вывод, что любая организация представляет собой нечто большее, чем простая совокупность людей, выполняющих общие задачи. Четко разработанные рабочие операции и высокая заработная плата не всегда вели к повышению производительности труда, как считали представители школы научного управления. И наоборот, при неизменной заработной плате и благоприятном морально-психологическом микроклимате внутри коллектива, заботе со стороны руководства о нуждах работников про-

изводительность труда возрастала. Таким образом, Э. Мэйо сделал очень важное в истории менеджмента открытие, которое заключалось в том, что социальные и психологические факторы оказывают на рост производительности труда значительно большее влияние, чем физические, при условии, что сама организация труда в достаточной мере рациональна и эффективна.

Выводы Э. Мэйо нашли свое дальнейшее развитие в работах американского социолога Мери Паркер Фоллетт (1868–1933), которая делала основной упор на коллектив, а важнейшей задачей менеджера определяла формирование сплоченного трудового коллектива, создание в нем благоприятного микроклимата, заботу о подчиненных, включая помощь в делах личного характера. Не случайно взгляды Э. Мэйо о взаимоотношениях между работодателями и сотрудниками в процессе управления получили название теории патернализма (*лат. pater* — отец), утверждающей необходимость отеческой заботы об интересах работников.

В центре внимания доктрины «человеческих отношений» были проблемы групповых отношений, коммуникационных барьеров, конфликтов и сотрудничества. Теоретики школы Э. Мэйо были уверены, что значительную часть конфликтов между человеком и организацией можно устранить, если возможно более полно удовлетворить социальные и психологические потребности личности; внимание к личности, ее потребностям вызовет у работников эффект сопричастности, будет способствовать уверенности, что они являются партнерами производителя, владельца предприятия.

В 50-е гг. XX в. с развитием психологии и социологии и совершенствованием методов изучения поведения человека в производственном коллективе стали формироваться поведенческие концепции. Среди наиболее ярких представителей поведенческого (бихевиористского) направления можно выделить А. Маслоу, Р. Лайкерта, Д. Мак-Грегора, Ф. Герцберга. Как показала последующая практика, надежды, возлагаемые сторонниками психологической школы на поведенческие концепции, не оправдались. Они пытались найти единственно правильный путь решения управленческих проблем, ставя во главу угла человеческий фактор. В действительности же это только один из многих факторов, который надо учитывать.

Тем не менее, вклад школы человеческих отношений в науку управления был весьма существенным и выразился в применении наук о поведении человека к управлению. Кроме того, поведенческий подход

опирался на достижения психологии и социологии, что и послужило в последнее время основанием для выделения в отдельные отрасли знания психологии управления и социологии управления в самостоятельные дисциплины.

Современные теории управления. Стремясь преодолеть недостатки названных подходов к управлению, ученые во второй половине XX в. предлагали иные подходы.

Системный подход к управлению исходит из того, что организация (или система управления) — это совокупность взаимосвязанных элементов, таких как люди, структура, задачи, технологии, которые ориентированы на достижение различных целей в условиях меняющейся внешней среды. Одним из выдающихся теоретиков, работавших в русле этого подхода, является П. Ф. Друкер, который вернул к жизни автомобильную компанию «Форд», успешно внедрил децентрализованную систему управления на фирме «Дженерал электрик». С его именем связывают послевоенный подъем японской экономики и другие успешные проекты.

Процессный подход к управлению рассматривает всю деятельность организации как набор процессов. Процесс — это серия последовательных действий по выполнению взаимосвязанных управленческих функций, имеющих определенную последовательность и требующих затрат ресурсов и времени. Поэтому для того, чтобы управлять, необходимо управлять процессами, протекающими в организации.

Ситуационный подход к управлению (П. Лоуренс, Дж. Лорш) стал активно развиваться с конца 1960-х гг. Он концентрируется на том, что нет универсальных рецептов эффективного управления, а пригодность различных методов управления определяется ситуацией. Центральным моментом указанного подхода является ситуация, т. е. конкретный набор обстоятельств, которые значимо влияют на организацию в конкретное время. Поскольку существует множество факторов как в самой организации, так и в окружающей среде, постольку не существует единого «лучшего» способа управлять организацией. Самым эффективным методом в конкретной ситуации является метод, который более всего соответствует данной ситуации. Ситуационные теории давали описание того, как подстраивать организацию к конкретным требованиям, как производить изменения и перестановки наиболее рационально и безболезненно, как создавать и развивать адаптационный потенциал.

По мнению многих ученых, дальнейшее развитие менеджмента пойдет по пути, связанному с более широким применением системного

подхода, компьютерных технологий, количественных методов, моделирования, оргпроектирования, т. е. по направлению, получившему название *школы науки управления* (Л. Берталанфи, А. Рапопорт, К. Боулдинг, Р. Л. Акофф). Предпосылками этого направления являются не только необходимость решения все более усложняющихся задач управления, но и появление современных ЭВМ, без которых многие математические модели были бы нереализуемыми.

§ 3. Принципы социального управления

Под *принципами социального управления* понимаются идеи, основные положения, которыми руководствуются в управлении. Принципы управления представляют собой результат обобщения людьми объективно действующих законов и закономерностей. Поэтому в них присутствует определенная доля субъективизма. В то же время принципы управления отражают сущность явлений и реальных процессов управления, подчиняющихся объективным законам и закономерностям, т. е. носят объективный характер.

А. Файоль одним из первых сформулировал 14 принципов административного управления⁷:

- 1) разделение труда — специализация работ, необходимая для эффективного использования рабочей силы;
- 2) полномочия (власть) и ответственность — каждому работающему должны быть делегированы полномочия, достаточные для того, чтобы нести ответственность за выполнение работы;
- 3) дисциплина — рабочие должны подчиняться условиям соглашения между ними и руководством предприятия, менеджеры должны применять справедливые санкции к нарушителям дисциплины;
- 4) единоначалие — работник получает распоряжения и отчетывается только перед одним непосредственным начальником;
- 5) единство действий — все действия, имеющие одинаковую цель, должны объединяться в группы и осуществляться по единому плану;
- 6) подчиненность личных интересов — интересы организации имеют преимущество перед интересами индивидуумов;
- 7) вознаграждение персонала — получение работниками справедливого вознаграждения за свой труд;

⁷ Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1992. С. 68.

8) централизация — естественный порядок в организации, имеющей управляющий центр. Лучшие результаты достигаются при верной пропорции между централизацией и децентрализацией. Полномочия (власть) должны делегироваться пропорционально ответственности;

9) скалярная цепь — неразрывная цепь команд, по которой передаются все распоряжения и осуществляются коммуникации между всеми уровнями иерархии («цепь начальников»);

10) порядок — рабочее место для каждого работника и каждый работник на своем рабочем месте;

11) справедливость — установленные правила и соглашения должны проводиться в жизнь справедливо на всех уровнях скалярной цепи;

12) стабильность персонала — установка работающих на лояльность по отношению к организации и долгосрочную работу, так как высокая текучесть снижает эффективность;

13) инициатива — поощрение работающих к выработке независимых суждений в границах делегированных им полномочий и выполняемых работ;

14) корпоративный дух — гармония интересов персонала и организации обеспечивает единство усилий («в единении — сила»).

В то же время А. Файоль утверждал: «Число принципов управления не ограничено. Всякое правило, всякое средство управления, укрепляющее социальное образование... занимает свое место среди принципов, во всяком случае, на все то время, пока опыт утверждает его в этом высочайшем звании»⁸.

В настоящее время в системе принципов социального управления выделяются **общие** принципы управления, которые имеют фундаментальный характер и реализуются независимо от уровня и специфики сферы управления, и **частные**, они относятся только к отдельным системам управления, сферам, отраслям или функциям. Примером частных принципов могут служить принципы подбора и расстановки кадров, относящиеся к кадровой функции, или принципы построения системы управления: территориально-производственный, функциональный, линейный и отраслевой принципы.

В числе общих принципов управления можно назвать принципы объективности, конкретности, целенаправленности, законности, эф-

⁸ Файоль А. Общее и промышленное управление. М., 1992. С. 255.

фективности, оптимального сочетания централизации и децентрализации, оперативности управленческой деятельности.

Принцип объективности обусловлен тем, что социальные процессы протекают в соответствии с объективными законами развития общества. Поэтому от субъекта управления требуется познание и умелое использование объективных закономерностей общественного развития, учет реальных возможностей, фактического состояния общества с целью обеспечения оптимальности управления. Принцип объективности в социальном управлении несовместим с субъективизмом, игнорирующим объективные условия, закономерности развития общества.

Принцип конкретности состоит в осуществлении управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления объективных законов, на основе достоверной информации как о внутреннем состоянии объекта управления, так и о внешних условиях, в которых он находится.

Принцип целенаправленности состоит в правильном определении целей организации и постоянной направленности управленческой деятельности на решение главных задач, умелом определении и сосредоточении основных усилий на первоочередной подготовке и осуществлении важнейших мероприятий, от которых зависит успешное выполнение поставленных перед органом внутренних дел целей.

Принцип законности означает строгое и неуклонное соблюдение и исполнение субъектами и объектами управления законов и подзаконных нормативных актов государственных органов. Законность выражается в обязанности каждого субъекта и объекта управления действовать в установленных пределах, т. е. в пределах своей компетенции.

Принцип эффективности заключается в достижении целей и задач управления при наименьших затратах сил, средств и времени. К критериям эффективности, которые применяются на практике, обычно относят размеры затрат, сроки выполнения задач, сроки окупаемости и др.

Принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации имеет важное значение в таком федеративном государстве, как Россия, где разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами управления и органами управления субъектов Российской Федерации законодательно закреплено. Законодательством признается и гарантируется местное самоуправление, которое действу-

ет в пределах своих полномочий самостоятельно. Несоблюдение этого принципа приводит к двум крайностям: с одной стороны, к снижению роли федеральных субъектов управления в соответствующей сфере или отрасли управления, с другой, к мелочной опеке, ограничению самостоятельности нижестоящих субъектов управления при осуществлении оперативных функций управления.

Принцип оперативности заключается в способности органов управления решать задачи качественно и в установленные сроки, с учетом оперативной обстановки, гибко менять формы и методы работы.

Принципы управления не являются чем-то данным раз и навсегда. В разные времена система принципов управления видоизменялась с учетом складывающейся ситуации. Так, в некоторых странах в середине прошлого века значимое место занимал принцип демократизации управления. В Германии суть его выражалась в принятии в 1951 г. закона о предоставлении рабочим 50% мест в советах директоров предприятий с целью предотвращения забастовок. В Японии этот же принцип получил выражение в так называемых кружках качества, участвуя в которых, рабочие могли предлагать свои решения управленческих проблем предприятий.

ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Органы внутренних дел как система управления

Системный подход к управлению, получивший свое развитие во второй половине XX в., исходит из того, что организация — это совокупность взаимосвязанных элементов, таких как люди, структура, задачи, технологии, которые ориентированы на достижение различных целей в условиях меняющейся внешней среды. Системный подход — это способ мышления по отношению к организации и управлению, рассматривающий организацию как многоплановое явление, связывающее в органичное целое цели, ресурсы и процессы, протекающие в организации и вне ее.

Понятие системы. Система означает нечто целостное, состоящее из каких-либо частей. В наиболее общем виде под системой понимается совокупность элементов, взаимосвязанных между собой и образующих целостное единство¹. При этом система — это не простое суммарное сложение элементов, а сложное структурное образование с определенным расположением этих элементов. Таким образом, для системы характерно *наличие структуры* — внутреннего строения, определенной формы упорядоченности ее взаимодействующих элементов.

Непременной чертой системы является то, что ее свойства не сводятся к свойствам отдельных элементов системы, т. е. в своем единстве элементы порождают качественно новое образование. Так, деятельность отдельных служб органа внутренних дел (следственные, оперативные, строевые, штабные, кадровые, тыловые и другие подразделения) в своей совокупности образуют системное качество органов

¹ См. подробнее: Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1992 ; Теория управления в сфере правоохранительной деятельности : учебник / под ред. В. Д. Малкова. М., 1990 ; Общая теория управления : курс лекций. М., 1994.

внутренних дел, а именно способность решать комплексные правоохранительные задачи.

Система управления. Управление предполагает наличие субъекта управления — того, кто управляет, или управляющей подсистемы, объекта управления — того, кем управляют, или управляемой подсистемы, прямой — для передачи управляющей, командной информации — и обратной — для передачи осведомляющей информации — связи между ними. Перечисленные элементы образуют систему управления, функционирующую в условиях внешней среды (рис. 1).



Рис. 1. Система управления

Управление обеспечивает непрерывное и целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления, которым может быть технологическая установка, коллектив или отдельная личность. Управление есть процесс, а система управления — механизм, который обеспечивает этот процесс.

В зависимости от вида управления (техническое, биологическое, социальное) выделяют три вида систем управления — техническую, биологическую и социальную. Под термином «социальная система управления» понимается совокупность людей, методов и средств управления, целенаправленно воздействующих на общество или определенную социальную группу для их сохранения или совершенствования.

В качестве *субъектов социального управления* выступают: государство и его органы, должностные лица, общественные организации

и их органы, граждане, наделенные соответствующими полномочиями. *Объекты социального управления* — это предприятия, учреждения, организации, должностные лица, общественные организации, граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства. По каналам *прямой связи* идет директивная информация, по каналам *обратной связи* — осведомляющая (о ходе исполнения команд, управленческих решений, о сбоях в работе). Обратная связь по своему значению не уступает прямой. При временном отсутствии обратной связи субъект управления уже не может отдавать команды, а может передавать по действующей прямой связи информацию рекомендательного характера, потому что о том, к каким результатам привели предыдущие команды, управляющий не знает.

Таким образом, с позиций системного подхода управление можно определить как процесс воздействия на систему с целью перевода ее из одного состояния в другое, придания ей новых качеств и свойств или поддержания ее в установленном оптимальном режиме.

Признаки социальной системы управления.

1. *Иерархичность* построения системы означает, что существуют управляющие и управляемые уровни системы и каждый из уровней есть, как правило, часть системы более высокого уровня. Система Министерства внутренних дел Российской Федерации состоит из центрального аппарата МВД России на федеральном уровне и территориальных органов внутренних дел на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровне. Причем каждый уровень имеет связь как с системами более высокого уровня, так и нижестоящими системами. Фактически каждый орган внутренних дел одновременно выступает и как управляющая система (по отношению к нижестоящим органам), и как управляемая система (по отношению к вышестоящим органам).

2. *Детерминированность* элементов системы — взаимосвязь между ними и системой в целом, при которой состояние и деятельность одного структурного элемента органа внутренних дел отражается на состоянии и деятельности других элементов и органа как системы в целом.

3. *Взаимодействие системы с внешней средой функционирования.* Среда системы — это совокупность внешних по отношению к системе объектов (условия, явления, отношения и пр.), среди которых она функционирует, которые обуславливают ее необходимость и создают условия ее существования и развития. Для органов внутренних дел внешняя среда функционирования предопределяется преступными и иными угрожающими обществу проявлениями. На разного рода

колебания внешней среды система отвечает соответствующими действиями.

4. *Динамизм (динамичность)*, или *способность к адаптации*, т. е. гибкость, способность изменяться под воздействием как внешних, так и внутренних факторов, способность быстро реагировать, перестраивать деятельность в соответствии с новыми условиями. Это свойство обусловлено стремлением системы к самосохранению и обеспечивает успешность противостояния системы разного рода дезорганизующим воздействиям (усиление миграции населения, массовые нарушения общественного порядка, появление новых видов преступлений и др.). При этом система должна быть устойчивой, не распадаться, не перерождаться, быстро перераспределять и включать новые средства. В этих целях субъект управления принимает меры по совершенствованию деятельности подразделений. Например, перераспределяются функции и ресурсы, создаются и упраздняются подразделения, осуществляется подготовка кадров в соответствии с потребностями деятельности и т. д.

5. *Целенаправленность* означает наличие общих целей системы, к которым она стремится посредством решения поставленных задач и выполнения возложенных на нее функций. Общая цель системы — это та цель, ради достижения которой создается системное образование, т. е. будущий результат ее деятельности. Как только цели системы достигнуты, необходимость в системе управления отпадает, она больше не нужна.

Рассматривая органы внутренних дел как социальную систему, необходимо иметь в виду, что она представляет собой сложное, динамически развивающееся, иерархически построенное, многофункциональное системное образование государственно-правовой природы, выполняющее комплекс задач по охране общественного порядка, обеспечению личной и общественной безопасности, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений. Система органов внутренних дел должна рассматриваться как структурно-функциональное единство ее взаимосвязанных элементов, реализующих возложенные функции в условиях конкретной внешней среды.

§ 2. Цели и задачи управления органами внутренних дел

Один из признаков социальной системы управления — это целенаправленность. Перед любой системой управления стоит определенная цель, для достижения которой эта система создается. Таким образом, содержание управления зависит от целей, стоящих перед системой управления. Существуют различные подходы к определению цели организации, однако почти всеми авторами признается, что цель является основным системообразующим признаком, тем стержнем, вокруг которого формируется управленческая деятельность².

Цель можно определить как будущее желаемое состояние объекта управления, предполагаемый конечный результат деятельности. В любой сфере социального управления ставятся конкретные цели и вырабатываются критерии оценки деятельности, посредством которых определяется степень приближения к поставленной цели.

Важное значение имеет корректная постановка цели. Для этого в теории управления выработаны **критерии целеполагания**, которым должны соответствовать цели. Об их содержании имеются разные точки зрения, но практически все они входят в структуру SMART-технологии, используемой в менеджменте и проектном управлении для определения целей и постановки задач. В переводе на русский «smart» (англ.) означает «умный». SMART — это аббревиатура, образованная первыми буквами английских слов: Specific, Measurable, Attainable или Achievable, Relevant, Time-bound. Данные критерии отвечают на вопрос: как необходимо ставить цели, чтобы они были достигнуты³:

— критерий «specific» (англ. «определенный», «точный», «конкретный») предполагает необходимость точного выражения содержания цели; это обусловлено тем, что только в случае ясного представления субъектом управления того результата, которого необходимо достичь системе, можно рассчитывать на понимание этого ориентира остальными участниками управленческих отношений и, как следствие, на приложение усилий к его достижению. Поэтому цели государственной политики в той или иной сфере должны быть определены максимально конкретно и понятно;

— критерий «measurable» (англ. «измеримый») предполагает формализацию или идентификацию цели в качестве критерия (индикатора,

² Научная организация управления органами внутренних дел. М., 1984. С. 101, 102.

³ В оригинале технология описана: *Project Smart: Management Review*. Vol. 70, Issue 11 (AMA FORUM). P. 35–36.

показателя, признака). Учитывая, что на стратегическом уровне управления сформулировать цели в значении конкретного результата деятельности иногда затруднительно, необходимо разрабатывать систему критериев (показателей), по которым можно будет оценить, насколько в процессе деятельности система приблизилась к предполагаемому желаемому результату, в какой степени достигла заданной цели. В качестве критерия оценки достижения целей в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности могут выступать такие показатели, как «количество неразысканных преступников», «число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах», «число лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях» и т. п.⁴ Измеряемость целей означает и то, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки. Таким образом, должна быть осуществлена формализация цели не только в виде критерия (индикатора, показателя, признака), но и в конкретных качественных и количественных характеристиках этого показателя, что делает цель измеряемой и позволяет ответить на вопрос: при каком «повышении», «сокращении», «снижении» или «увеличении» и т. п. можно считать цель достигнутой;

— критерий «attainable» или «achievable» (англ. «достижимый») обусловлен тем, что постановка реальных, обеспеченных необходимыми ресурсами, а не утопических целей, является залогом успеха политики государства. В противном случае будет отсутствовать мотивация к их достижению; нереальные цели приводят к потере ориентиров и негативно сказываются на результативности деятельности;

— критерий «relevant» (англ. «уместный», «относящийся к делу») используется для определения обоснованности, значимости и актуальности цели, что достигается постановкой цели организации на основе закономерностей общественного развития и объективной оценки общественных потребностей, в результате чего формулируются наиболее актуальные цели социума. Кроме того, процесс общественного развития основан на совокупности взаимосвязанных целей и задач, которые возникают не случайно, а на основе реализации законов общественного развития, поэтому необходимо ответить на сложный и важный вопрос о соотношении целей разного уровня (стратегических и тактических, общих и частных). Однако

⁴ Подробнее см.: *Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации* : приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

на практике иногда имеют место случаи подмены реальных потребностей общества волюнтаристскими целями некоторых представителей аппарата управления, что ведет к существенным социальным издержкам;

— критерий «time-bound» (англ. «ограниченный во времени») заключается в том, что должны быть установлены конкретные этапы и сроки достижения обозначенной цели. Если временные рамки не определены, становится непонятно, к какому времени предполагается достичь цели, через год, десять или сто лет.

Цели организаций, реализуемые в тех или иных сферах деятельности, можно **классифицировать** по различным признакам, в частности по:

- уровню иерархии (общие и частные);
- времени (долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные);
- функциональным областям (производственные, финансовые, кадровые и другие);
- источникам формирования (заданные извне и обусловленные внутренними процессами организации);
- степени важности (стратегические и тактические).

Цели, стоящие перед органами внутренних дел Российской Федерации, как специфическим системным образованием, вопрос дискуссионный. В нормативных актах нет упоминания о целях этой системы, в теории данная категория активно обсуждается, авторы предлагают свои формулировки целей органов внутренних дел. Следует признать, что, при всей важности рассматриваемой категории, корректно сформулировать цели деятельности органов внутренних дел достаточно проблематично.

Иногда цели органов внутренних дел определяют по аналогии со ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»: полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Однако в данной норме закреплено назначение полиции, что составляет суть миссии организации, о разработке которой применительно к органам внутренних дел в последнее время все чаще встает вопрос.

Миссия — это ответственное задание, роль, поручение, предназначение. Миссия организации — выражение ее философии и смысла существования, это идея, которая находится над целью и определяет направление развития системы. В ней заключается сама причина существования организации, некий социальный заказ, т. е. потребность в ней общества, для реализации которого и создана система. Миссия обычно декларирует статус организации,

принципы ее работы, намерения руководства. Миссия формулируется высшим руководством организации, которое несет полную ответственность за ее воплощение в жизнь путем постановки и реализации целей организации.

Миссия выполняет весьма важные функции:

- информационную — информирование общества о системе, ее целевых установках, принципах деятельности и т. д.;
- корпоративную — способствует профессиональному единству внутри системы, помогает сотрудникам идентифицировать себя с системой, устанавливает определенный моральный климат в коллективе;
- программирующую — программирует «поведение» системы, обеспечивая реализацию стратегии и достижение поставленных целей.

Следует признать, что в отечественной практике формулирование миссий организаций пока не стало распространенным инструментом. В то же время алгоритм построения системы управления таков, что прежде всего должно быть сформулировано именно содержание миссии, которая в концентрированной форме выражает смысл существования организации, ее предназначение. Далее следует определение долгосрочных и краткосрочных целей. Определение миссии и целей организации приводит к тому, что становится ясным, зачем функционирует система и к чему она стремится. В заключение этого процесса происходит постановка конкретных задач, посредством решения которых система выполняет свою миссию и достигает желаемых результатов.

Задачи, стоящие перед органами внутренних дел, можно разделить на две группы:

- *основные или внешние*, для решения которых создана данная система. Они отражают социальный заказ, т.е. потребности общества в борьбе с преступностью, охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, оказании помощи и услуг населению;
- *обеспечивающие или внутренние*, появление которых связано с необходимостью создания определенных условий и предпосылок для решения основных задач (например, задачи совершенствования нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; кадрового и материально-технического обеспечения и т. д.).

В Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации⁵ закреплены его основные задачи:

⁵ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699.

1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;

4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;

5) управление органами внутренних дел Российской Федерации;

6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом выхода на пенсию, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Основными задачами территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации являются:

1) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности на территории субъекта Российской Федерации;

2) управление подчиненными органами и организациями;

3) осуществление социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и работников территориального органа, подчиненных органов и организаций, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Таким образом, можно сказать, что фундамент системы управления составляет миссия организации, которая воплощается в жизнь путем постановки и достижения целей организации, которые в свою очередь конкретизируются в задачах, стоящих перед данной системой управления.

§ 3. Функции управления органами внутренних дел

Решение задач, стоящих перед Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов, осуществляется посредством реализации функций управления. **«Функция»** — в переводе с латинского означает «исполнение», «деятельность», «обязанность», «работа». Наиболее распространенное толкование понятия «функция» — это направление деятельности. Первым содержание функций управления сформулировал А. Файоль, выделив предвидение, планирование, организацию, координирование и контроль как самостоятельные направления управленческой деятельности.

Классификация функций управления базируется на содержании выполняемых работ. По этому признаку различаются общие, специальные и обеспечивающие функции управления⁶.

Общие функции управления присущи любой системе управления в целом и отдельным ее звеньям. К данной группе относятся такие виды деятельности, как прогнозирование, планирование, организация, регулирование, учет, анализ, контроль.

Прогнозирование — это деятельность, направленная на формирование научно обоснованного суждения о возможных состояниях объекта управления в будущем, путях и сроках достижения этих состояний. В прогнозе дается оценка возможной степени достижения тех или иных целей в зависимости от способа будущих действий. Для деятельности органов внутренних дел важное значение имеет прогноз развития криминогенной ситуации, на основе которого принимаются предупредительные меры противодействия преступности. Таким образом, прогнозирование выступает в качестве ступени предплановых разработок и выбора планового решения.

Планирование — это разработка общей концепции развития системы управления, обоснование конкретных заданий, сроков, целей и путей их реализации, т. е. программы действий (мероприятий) на перспективный период.

Организация заключается в разработке и осуществлении конкретных мер по реализации принятого решения. К их числу относятся: подбор исполнителей; доведение заданий и сроков их выполнения до каждого исполнителя; специальная подготовка или переподготовка исполнителей для осуществления поставленных перед ними новых задач;

⁶ Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003. С. 13–17.

выбор методов (способов) достижения поставленных целей; материальное, финансовое и иное обеспечение исполнителей.

Регулирование — это действия, направленные на установление, изменение или прекращение тех или иных управленческих отношений. Благодаря регулированию сохраняется установленная организация, поддерживаются существующие связи между различными элементами системы управления, своевременно ликвидируются возможные отклонения от программы заданий или в поведении объекта управления. С помощью регулирования осуществляется непосредственное оперативное управление системой, поддержание, сохранение и совершенствование взаимосвязей между субъектом и объектом управления.

Учет — это систематический сбор сведений о статике (структуре) и динамике (изменении) объекта управления, осуществляемый путем регистрации, сравнения и сопоставления конкретных фактов (параметров), характеризующих с количественной и качественной стороны состояние и развитие социальных процессов. Посредством учета производится обеспечение субъекта управления информацией о ходе достижения целей управления, реализации планов, управленческих решений, распоряжений и т. д. Благодаря учету создается информационная основа управленческой деятельности.

Анализ — познавательный вид деятельности по обработке и осмыслению информации (полученной в результате учета), осуществляется в целях глубокого изучения и понимания состояния объекта управления, с тем чтобы своевременно оказать на него соответствующее управленческое воздействие. Анализируются положительные и отрицательные явления и их причинно-следственные связи, факторы, влияющие на эффективность управления. Благодаря анализу достигается объективная оценка реальной действительности.

Контроль — это деятельность, направленная на установление соответствия результата исполнения принятому решению путем сопоставления фактически достигнутых, промежуточных или конечных результатов и задач (заданий), предусмотренных планом.

Специальные функции управления обеспечивают организующее воздействие на отдельные сферы социальной деятельности. Виды и содержание специальных функций обуславливаются соответствующей сферой управления. Так, для медицинских учреждений специальной будет являться функция здравоохранения; для образовательных организаций — функции обучения и воспитания; для суда — правосудие и т. д. В сфере внутренних дел специальными (основными) функциями

являются: обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, охрана общественного порядка и собственности, раскрытие преступлений, оказание государственных услуг в сфере внутренних дел и т. д.⁷

Чем ниже уровень управления, на котором находится соответствующее структурное подразделение, тем в большем объеме для него характерна непосредственная реализация специальных функций. На более высоком уровне управления, например, МВД России, эти функции находят свое выражение преимущественно в общем руководстве данной работой, контроле и координации.

Обеспечивающие (вспомогательные) функции управления обслуживают процессы реализации общих и специальных функций. К данному виду функций относятся кадровая, материально-техническая (хозяйственная), финансовая, делопроизводственная, правовая и др.

Таким образом, функции позволяют сформулировать должностные обязанности и определить структуру организации. При этом нельзя забывать, что общие, специальные и обеспечивающие функции существуют наряду и во взаимодействии друг с другом. В связи с этим недооценка той или иной функции, недобросовестное ее выполнение неминуемо отрицательно отражаются на всей системе функций и результатах управления.

§ 4. Организационно-структурное построение органов внутренних дел

Перед любой социальной системой управления ставится цель, которая конкретизируется в задачах, решаемых посредством осуществления функций управления. Функции, в свою очередь, определяют структуру организации. Система управления строится по следующей формуле: миссия — цели — задачи — функции — структура. Таким образом, процесс построения системы управления завершается формированием ее структуры.

Структура (лат. — строение, расположение, порядок) — совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность

⁷ О функциях территориальных органов Министерства внутренних дел см.: *Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне* : приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222; о функциях полиции см.: *Вопросы организации полиции* : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250.

и сохранение основных свойств; это внутреннее строение системы, форма упорядоченности ее взаимодействующих элементов. Структура является неперенным условием существования любой системы. Все социальные системы управления имеют свою структуру, которая представляет собой набор определенных и определенным образом расположенных и взаимосвязанных элементов.

Структурными элементами системы МВД России являются органы внутренних дел и их подразделения, которые связаны между собой и всей системой в целом⁸. На их структурное построение влияют:

— многогранность выполняемых функций (в состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, заграничный аппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел);

— федеративное устройство государства (территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации);

— административно-территориальное деление (территориальные органы МВД России на районном уровне).

Виды структурных подразделений органов внутренних дел выделяются в соответствии с функциями управления, которые реализуют конкретные подразделения:

— *штабные подразделения* создаются специально для осуществления общих функций управления. Выдающийся русский ученый П. М. Керженцев отмечал: «Всякий штаб, в чистом виде, мозг организации, т. е. тот центр, который детально изучает происходящую работу и обдумывает все методы, по каким работа должна совершаться в будущем»⁹. Штабные подразделения обеспечивают непрерывное слежение и реагирование на изменение оперативной обстановки, комплексный анализ и прогнозирование криминогенной обстановки, организацию взаимодействия и координацию деятельности служб и под-

⁸ Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 ; О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

⁹ Керженцев П. М. Принципы организации. Пг., 1922. С. 33–41.

разделений в решении общесистемных, межотраслевых и региональных задач борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, планирование служебной деятельности, контроль за ее осуществлением и т. п. Эти функции осуществляют дежурные части, штабы и инспекции органов внутренних дел;

— *отраслевые (специальные) подразделения* — это те службы, которые реализуют специальные функции управления (подразделения полиции, а также органы предварительного расследования). На отраслевые службы возложены такие функции, как охрана общественного порядка; предупреждение, раскрытие и расследование преступлений; борьба с экономическими преступлениями; административная практика и другие, собственно, для осуществления которых и созданы органы внутренних дел;

— *обеспечивающие подразделения* — это так называемые вспомогательные службы, которые создают условия для реализации общих и специальных функций. К ним относятся подразделения кадрового, финансового, документационного, правового, психологического обеспечения, материально-технического снабжения, технического обслуживания (связь, специальная, криминалистическая, вычислительная техника), информационные, медицинские, образовательные и другие организации, учреждения и подразделения.

В своей совокупности штабные, отраслевые и обеспечивающие подразделения формируют организационную структуру органа внутренних дел¹⁰. **Организационная структура** — это не только совокупность структурных подразделений органов внутренних дел, но и определенный порядок их соподчиненности, а также формы распределения функций. *Тип организационной структуры* показывает характер взаимосвязи между структурными подразделениями. Выделяют два типа организационных структур управления: иерархический (бюрократический) и органический (адаптивный).

Иерархический (бюрократический) тип организационной структуры управления характеризуется:

- четко выраженной иерархией;
- моноцентричным постоянным типом руководства;
- наличием правил и норм, четко определяющих обязанности и права участников управленческих отношений;
- четким разделением функций.

¹⁰ Подробнее см.: Герасимов А. П. Организационные структуры органов внутренних дел : лекция. М., 1984.

Таким образом, эффективность данного типа организационной структуры управления обуславливается рационально спроектированной, устойчивой структурой.

Органический (адаптивный) тип организационной структуры управления характеризуется:

- отсутствием иерархии;
- полицентрическим типом руководства, т. е. сменой лидеров в зависимости от ситуации;
- меняющейся, гибкой системой норм и ценностей;
- организация труда строится на основе временного закрепления функций за отдельными группами.

Источник эффективности такой организационной структуры — в развитии персонала, самоорганизации и инициативности работников.

Организационной структуре органов внутренних дел в большей степени присущи черты *иерархического типа*, который имеет несколько разновидностей (линейная, функциональная, линейно-функциональная, штабная, дивизиональная).

Линейная организационная структура управления характеризуется непосредственным воздействием руководителя на управляемое звено по всем функциям управления и подчинением по всем вопросам вышестоящему начальнику, т. е. прямое подчинение: вышестоящий руководитель — руководитель — исполнитель. При этом типе обеспечивается единство распорядительства, поэтому руководитель лично отвечает за работу подчиненных звеньев по всем направлениям (рис. 2).

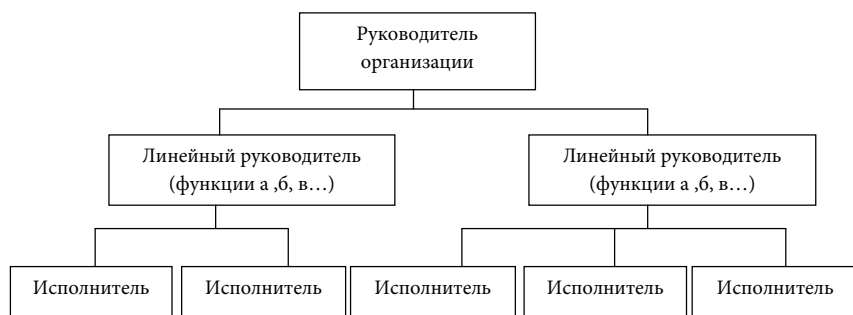


Рис. 2. Линейная организационная структура управления

Указанная структура имеет ряд преимуществ, которые дают возможность оперативно и эффективно управлять. Она наиболее простая:

имеет один канал связи (по вертикали), каждый подчиненный имеет только одного начальника. Это способствует четкому и оперативному управлению, повышает ответственность руководителя за эффективность работы возглавляемого им звена. Однако оптимальность руководства ограничивается 5–9 подчиненными (до 15 человек, если функции схожи). Такая структура применяется при небольших объемах работы и численности сотрудников. В системе органов внутренних дел такой тип организационной структуры применяется при управлении, например, патрульно-постовой службой.

Когда же масштабы работы увеличиваются, а круг решаемых проблем возрастает, повышается технический и организационный уровень, линейная структура оказывается неэффективной, так как все процессы замыкаются на одном руководителе, который в такой ситуации не может управлять по всем направлениям в равной степени хорошо. Управление широкомасштабной работой со сложными связями строится в соответствии с функциональной структурой.

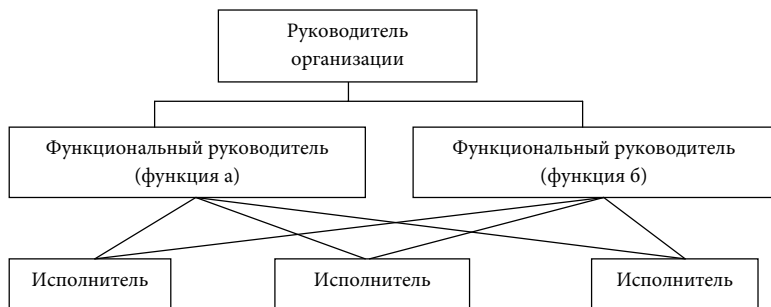


Рис. 3. Функциональная организационная структура управления

Функциональная организационная структура управления заключается в том, что общее руководство осуществляется линейным руководителем через руководителей функциональных органов (рис. 3). Таким образом, линейный руководитель передает свои права управления нескольким функциональным руководителям, каждый из которых осуществляет управление по одной из специализированных функций. В результате у исполнителей появляется несколько функциональных руководителей, указания которых подчиненный одновременно обязан выполнять. При функциональной структуре управления линейный руководитель имеет возможность больше заниматься вопросами

оперативного управления, так как функциональные руководители освобождают его от решения специальных вопросов. Примером такой структуры может быть промышленное предприятие, в структуре которого существуют должности функциональных руководителей (главный инженер, главный энергетик, главный механик и т. д.), которым подчиняются начальники цехов по определенным функциям.

Данный тип структуры управления также не лишен недостатков: так как команды управления поступают от многих функциональных служб в одно подразделение или к одному исполнителю, возникает проблема взаимного согласования команд, что создает определенные трудности. В результате это чревато потерей централизованных начал в руководстве, появлением у подчиненных нескольких руководителей, каждый из них может давать обязательные для выполнения распоряжения, которые могут противоречить друг другу. Отсюда возможны конфликты, несогласованность действий и т. д. В связи с этим такой тип организационной структуры управления в органах внутренних дел не применяется.

Избежать недостатков как линейной, так и функциональной структуры в значительной степени помогает линейно-функциональная разновидность организационной структуры управления.

Линейно-функциональная организационная структура управления — производная от линейного и функционального — сочетает в себе положительные моменты каждого из них и в определенной мере свободна от их недостатков. Состоит она в том, что линейные руководители осуществляют свою деятельность на принципах единоначалия (начальник органа внутренних дел), но для обеспечения необходимой компетентности управленческих решений при руководителе создаются функциональные подразделения (полиция, следственные, штабные, кадровые, тыловые и другие подразделения). Их возглавляют ведущие специалисты в определенных областях (заместители начальника по этим направлениям). Они выступают в качестве помощников руководителя по отдельным функциям, на более квалифицированном уровне разрабатывают проекты управленческих решений, однако право их принятия остается у руководителя, чем обеспечивается единство руководства. Соответственно функциональные руководители отдают команды объектам управления только через основного субъекта управления — линейного руководителя (например, правом издания правовых актов обладает руководитель или должностное лицо, исполняющее его обязанности) (рис. 4).

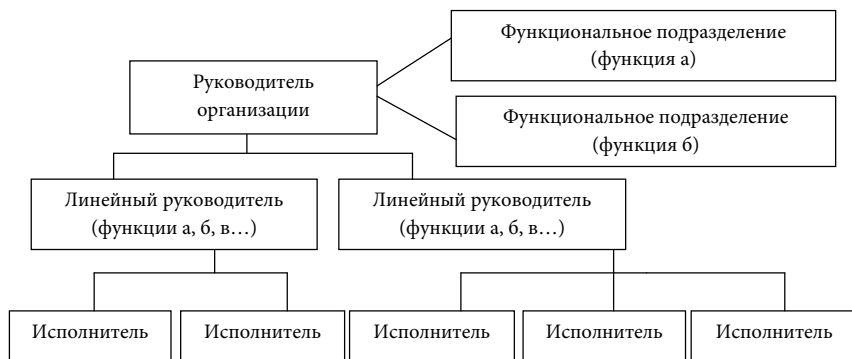


Рис. 4. Линейно-функциональная структура управления

При таком положении вещей резко увеличивается нагрузка на линейного руководителя, который должен исполнять роль посредника между функциональными службами и подчиненными ему подразделениями. При всех своих положительных сторонах линейно-функциональная структура управления имеет ряд недостатков, которые становятся особенно ощутимыми в связи с увеличением масштабов работы. Чем крупнее орган, тем сложнее линейному руководителю координировать действия подчиненных. Кроме того, в этой структуре нет прочных связей между функциональными службами (все идет через линейного руководителя), в результате чего может наблюдаться плохое взаимодействие и параллелизм в работе. Несмотря на это, именно линейно-функциональный тип организационной структуры управления нашел наибольшее применение в управлении органами внутренних дел.

Штабная организационная структура управления характеризуется наличием штабов, координирующих и направляющих действия функциональных служб в соответствии с общими интересами организации.

Дивизиональная организационная структура управления позволяет решить проблемы, возникающие в организации, построенной по линейно-функциональной схеме: укрупнение организации, потеря гибкости в управлении, а также территориальная отдаленность структурных единиц, входящих в организацию. Ее характеризует сочетание централизованного планирования и финансового контроля сверху и децентрализованной деятельности подразделений. В результате подразделения, слабо связанные между собой, работают как почти само-

стоятельные единицы (схема широко используется в построении государственного аппарата и общественных организаций).

Несмотря на то что организационной структуре органов внутренних дел в большей степени присущи черты иерархического типа, в настоящее время на практике применяются несколько иные структуры управления, относящиеся к числу *органических (адаптивных)* организационных структур управления, к которым относятся проектные, матричные и программно-целевые структуры.

Наиболее простой является *проектная структура*, основой которой является проект, т. е. группа видов деятельности, нацеленных на решение какой-либо разовой задачи (проведение экспериментов, освоение нового вида деятельности, методов управления). Таким образом, проект — это временное образование, ликвидируемое после завершения работ (например, структура, обеспечивающая общественный порядок при проведении Олимпиады).

В органах внутренних дел для решения временных задач могут быть использованы *матричные структуры*, суть которых состоит в том, что временные проектные группы создаются в рамках постоянно существующих подразделений (например, рабочие группы, состоящие из представителей различных подразделений органа внутренних дел).

Осложнение оперативной обстановки в тех или иных регионах заставляет совершенствовать существующие оргструктуры органов внутренних дел и изыскивать оптимальные их типы для решения возникающих задач. В связи с этим широкое распространение на практике получили *программно-целевые структуры управления* (ПЦУ — программно-целевое управление). ПЦУ ориентируется на достижение конкретного результата в решении отдельной проблемы в заранее установленные сроки. Основным этапом ПЦУ является формирование цели программы. Далее цель разбивается на подцели, намечаются целевые направления 1, 2-го и последующих уровней.

Каждый вид программы имеет конкретную форму завершения. Руководство программой осуществляет руководитель, он является начальником по всем вопросам координации, несет ответственность за выполнение программы в целом и имеет право обращаться к любому подразделению за помощью. Примером такого программно-целевого управления являлись временные организационно-зональные группы органов внутренних дел и внутренних войск по Северному Кавказу, а также следственно-оперативные группы для расследования определенной преступной деятельности. Такие программно-целевые структу-

ры могут быть краткосрочными или долговременными, в зависимости от решаемой задачи.

Можно сделать вывод, что линейно-функциональный тип организационной структуры управления является наиболее оптимальным, но не единственным в построении структуры органов внутренних дел. Постоянно идут поиск и создание новых типов организационных структур, оптимальных для решения задач, стоящих перед органами внутренних дел.

Таким образом, любая система управления, в том числе система управления органами внутренних дел, всегда строится в соответствии с формулой: миссия — цель — задачи — функции — структура. Миссия определяет социальное предназначение организации, исходя из чего формулируются ее цели (конечные результаты деятельности) на определенный период. Цели конкретизируются в задачах: основных, отражающих социальный заказ и определяющих внешнюю деятельность органов внутренних дел, и внутренних, направленных на организацию деятельности внутри системы. Задачи реализуются посредством осуществления функций управления, т. е. определенных направлений деятельности органов внутренних дел (общих, специальных и обеспечивающих). Функции позволяют сформулировать функциональные обязанности должностных лиц и определить структуру организации. Следовательно, структурный элемент всегда создается для исполнения определенной функции (и никогда наоборот).

Как социальная система управления, органы внутренних дел представляют собой сложное, динамически развивающееся, иерархически построенное, многофункциональное системное образование государственно-правовой природы, выполняющее комплекс задач по охране общественного порядка, обеспечению личной и общественной безопасности, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений. Система органов внутренних дел должна рассматриваться как структурно-функциональное единство взаимосвязанных элементов, реализующих возложенные на них функции в условиях конкретной внешней среды.

ГЛАВА III. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Понятие и виды методов социального управления

Социальное управление осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления, на сознание и волю людей для достижения поставленной цели. Воздействие субъекта управления на волю объекта управления осуществляется различными приемами, средствами, способами, которые именуются **методами** социального управления. Эффективность управления социальными системами во многом зависит от выбора и сочетания соответствующих методов, занимающих центральное место в механизме управления.

Понятие метода управления. Понятие «метод» происходит от греческого слова *μέθοδος* и буквально означает «путь исследования», способ достижения какой-либо цели, решения задачи, познания и освоения действительности. Таким образом, **методы управления** можно определить как:

- способ осуществления управляющего воздействия субъекта управления на объект управления;
- способы, при помощи которых реализуются функции управления;
- способы упорядочения, организации происходящих в системах управления процессов;
- приемы, посредством которых решаются конкретные задачи, достигаются цели совместной деятельности людей.

Содержание метода управления дает ответ на вопрос о том, как, каким образом наиболее рационально можно достичь целей управления, осуществить управленческую деятельность. Выбор того или иного метода управления зависит от многих факторов: конкретно-исторических условий функционирования организации; сферы управ-

ления; содержания решаемых задач; осуществляемой на данном этапе функции управления; имеющихся или доступных в этот момент времени средств управления; характера объекта управления и многих других факторов, охватываемых понятием «ситуация». В то же время имеет значение и субъективный фактор — компетентность, научная подготовленность, профессиональный уровень руководителя, применяющего методы управления. Методы, которые с успехом могут применяться в среде с относительно низким уровнем квалификации работников, окажутся неэффективными в коллективе, состоящем из людей с широким кругозором, эрудированных, инициативных. Даже в одном и том же коллективе одни подчиненные самостоятельно и инициативно выполняют задание, другим необходим постоянный контроль и угроза наказания. Для руководителя очень важно правильно не только выбрать, но и сочетать методы управления, учитывая деловые и личные качества подчиненных.

Значение методов социального управления. Методы социального управления в управленческой деятельности органов внутренних дел, так же, как и в других системах управления, призваны обеспечить высокую эффективность деятельности трудовых коллективов (личного состава органов внутренних дел), их слаженную работу, способствовать развитию творческой инициативы каждого работника. Следует иметь в виду, что методы управления не только применяются руководителем, но и имеют обратное воздействие — они оказывают влияние на формирование руководителей. Нередки ситуации, когда сформировавшийся в условиях преобладания каких-либо одних методов руководитель сам начинает применять только эти методы, препятствуя внедрению новых, более совершенных.

Виды методов социального управления. Методы социального управления можно классифицировать по различным признакам (критериям):

- по масштабам применения: общие, оказывающие воздействие на всю деятельность организации, и частные, применяемые к отдельным сферам управления (финансовой, кадровой, производственной и т. д.);
- по форме выражения: выраженные в правовой форме (т. е. в определенных официальных документах) и не имеющие таковой (т. е. не нашедшие отражения в официальных документах)¹;

¹ Подробнее см.: Зарубицкая Т. К. Методы и формы управленческой деятельности ОВД. Горький, 1980.

— по степени опосредованности воздействия — прямые (характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта управления на поведение управляемых) и косвенные (с их помощью субъект управления достигает желаемого поведения объекта управления посредством воздействия на его интересы, когда он сам становится заинтересованным действовать должным образом);

— по управленческим функциям выделяют методы прогнозирования (экстраполяция, экспертные оценки и др.), планирования (балансовый, метод последовательных приближений и др.), организации (зональный, отраслевой), мотивации, контроля, методы осуществления кадровой (например, методы профессионального отбора и подготовки кадров), финансовой деятельности, методы принятия управленческих решений (единоличные и коллегиальные) и др.

Убеждение и принуждение как всеобщие методы управления.

Всеобщими, универсальными методами управленческого действия являются убеждение и принуждение. В любой сфере социального управления обнаруживается вариантность соотношения этих методов. Убеждение применяется всеми субъектами управления. Что касается принуждения, то оно применяется специально уполномоченными субъектами управления — государственными органами и их должностными лицами — на основании правовых норм в установленном порядке.

Убеждение направлено на то, чтобы объект управления добровольно исполнял волю субъекта управления. Убеждение — это воздействие на сознание и эмоции. Оно изменяет неправильные взгляды, отношения, формирует новые, соответствующие требованиям организации или общества, побуждает к осознанному исполнению распоряжений субъекта управления. Благодаря убеждению достигается единство воли субъекта и объекта управления. При этом убеждение может применяться всеми субъектами управления. Это самый безболезненный и дешевый метод управления, он экономит меры репрессии и финансы, поэтому его применение считается приоритетным.

Основными мерами убеждения являются разъяснение, обсуждение, поощрение образцового поведения, демонстрация положительного опыта, предостережение, призывы, пропаганда и агитация, внушение и др. При этом большое влияние на успешное применение метода убеждения оказывают мастерство руководителя как оратора и его авторитет. Но есть правила, которые помогут добиться успеха в ведении дискуссии даже начинающему управленцу. Общим для любых приемов воздей-

ствия на личность (или коллектив) является необходимостью тщательной подготовки управляющего воздействия:

- определяется цель разговора;
- изучаются психологические особенности оппонента, его интеллектуальный, культурный и морально-волевой облик;
- важное условие успешного воздействия — создание благоприятной психологической атмосферы, спокойный, деловой и благожелательный тон общения;
- методологической основой успешных межличностных контактов и достижения поставленной цели служит продуманный в деталях логический план ведения беседы.

Принуждение состоит в утверждении воли субъекта управления вопреки воле управляемого. В случае неисполнения его воли субъект управления воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу объекта управления с целью преобразования его поведения и подчинения воле субъекта управления. Принуждение в управлении выражается в применении государственных принудительных мер (меры дисциплинарной, административной, уголовной ответственности).

Особое значение в управленческой деятельности имеет дисциплинарная ответственность, которая возникает в рамках служебных отношений субъекта и объекта управления. Дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка, т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых или служебных обязанностей. Так, в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон «О службе в органах внутренних дел») за нарушение служебной дисциплины на сотрудников органов внутренних дел могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность, увольнение со службы в органах внутренних дел.

Иногда в отдельную категорию методов управления выделяют **поощрение**. Под поощрением понимается публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета и т. п. лицу в связи с достигнутыми им успехами в работе или выполнении общественного долга. Меры поощрения могут быть морального, материального

и морально-материального характера. В систему мер поощрения входят: высшая степень отличия — звание «Герой Российской Федерации», почетные звания Российской Федерации, Государственные премии, ордена и медали Российской Федерации и др. К мерам поощрения относятся также учрежденные в установленном порядке почетные знаки, медали за лучшие научные труды, произведения изобразительного искусства, спортивные достижения, отличную учебу в школе и т. д.

Законом «О службе в органах внутренних дел» за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности к сотруднику органов внутренних дел применяются следующие меры поощрения: объявление благодарности; выплата денежной премии; награждение ценным подарком; награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения; занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения; награждение ведомственными наградами; досрочное присвоение очередного специального звания; присвоение специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности; награждение огнестрельным или холодным оружием. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания. За заслуги перед государством сотрудник органов внутренних дел может быть представлен к награждению государственной наградой Российской Федерации, поощрению Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации.

§ 2. Административные, экономические и социально-психологические методы управления в органах внутренних дел

Наиболее известна классификация, разделяющая методы социального управления, в зависимости от характера воздействия, на административные, экономические и социально-психологические². Следует

² Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003. С. 81–94.

иметь в виду, что такое деление достаточно условно, так как эти методы имеют много схожего, пересекаются и дополняют друг друга. В то же время они имеют определенные различия в способах воздействия на объекты управления, что и позволяет рассматривать каждый из них в отдельности.

Административные методы основаны на властно-распорядительных полномочиях руководителя. Субъект управления в рамках предоставленных ему полномочий односторонне через соответствующие формы (приказ, распоряжение, указание и т. д.) выражает свою властную волю, дает обязательные для исполнения предписания о том, какие действия, каким способом и в какие сроки надлежит совершить или от совершения каких действий следует воздержаться. Такие предписания управляемые обязаны выполнять. В административных методах наиболее ярко выражается властная природа управленческой деятельности. Использование административных методов в управлении позволяет субъекту управления непосредственно воздействовать на управляемых, добиваться необходимого подчинения. Эти методы прямого воздействия носят директивный, обязательный характер. Они основаны на дисциплине, ответственности, власти, принуждении, на четком разграничении прав, ответственности и обязанностей участников управленческих отношений, которые закреплены в положениях о структурных подразделениях и должностных регламентах. Особая роль административных методов управления в органах внутренних дел обусловлена спецификой сферы управления — внутренними делами государства, требующей широкого их применения, непосредственного действия данных методов.

Способы воздействия, составляющие административный метод управления, можно разделить на административно-правовые и административно-организационные. К числу *административно-правовых методов* относят: установление в сфере управления правил поведения общеобязательного или частного характера (издание нормативных правовых или индивидуальных правовых актов); предписания о совершении определенных действий (утверждение конкретных заданий); запрещение отдельных действий или дачу разрешений; применение санкций и др. К наиболее распространенным *административно-организационным методам*, применяемым в органах внутренних дел, относятся: согласование; взаимодействие; проверка исполнения; инспектирование; инструктирование; назначение на должность; осуществление регистрационных действий; разрешение споров и конфликтов

между участниками управленческих отношений; оформление государственных заказов и др.

Экономические методы — способы (средства) достижения целей управления на основе экономических закономерностей — отличаются от других методов косвенным характером управленческого воздействия, так как они не позволяют полагаться на автоматическое их действие. Сущность экономических методов состоит в том, чтобы через воздействие на экономические интересы сотрудников организации и других лиц, участвующих в ее деятельности, при помощи экономических рычагов (заработной платы, премий, налогов, льготных цен и т. п.) организовать эффективное управление. Таким образом создаются условия для материальной заинтересованности в качественном и своевременном выполнении работы. В основе данных методов лежит материальное стимулирование, направленное на повышение ответственности и заинтересованности руководителей в принятии эффективных управленческих решений, а также стимулирующих сотрудников проявлять инициативу при решении поставленных задач.

Экономические методы основаны на соизмерении материальных, трудовых и финансовых ресурсов и их распределении в целях обеспечения эффективности деятельности. К сожалению, в органах внутренних дел данные методы используются пока недостаточно. Особенно это проявляется в принятии управленческих решений, связанных с использованием тех или иных ресурсов (человеческих, временных, финансовых и т. д.). Ограниченная сфера применения экономических методов управления в органах внутренних дел обусловлена во многом тем, что их деятельность финансируется из средств государственного бюджета.

В отношении сотрудников органов внутренних дел наиболее широко используются такие экономические методы управления, как заработная плата, а также материальное поощрение путем выдачи денежной премии, награждения ценным подарком.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел») денежное довольствие сотрудников является основным средством их материального обеспечения и стимулирования выполнения ими служебных обязанностей. Действительно, деньги — это наиболее очевидный способ, которым организация может вознаградить сотрудников. При этом матери-

альное стимулирование труда должно осуществляться в соответствии с принципом оплаты труда по количеству и качеству, предполагающим правильную оценку результатов труда, связь заработной платы с эффективностью деятельности организации, т. е. заработная плата и премирование должны быть максимально связаны с результатами деятельности исполнителя.

Можно выделить несколько принципов разработки заработной платы как мотивирующего фактора:

- должностные инструкции и критерии увеличения вознаграждения должны быть прозрачными для сотрудников;
- определяя правила построения системы оплаты труда, руководители должны полностью отдавать себе отчет в том, за что именно они хотят поощрить;
- каждый сотрудник должен видеть, что его успехи и неудачи постоянно и внимательно отслеживаются и фиксируются, оказывают влияние на размер его заработной платы.

Стимулирующее значение заработной платы является одним из основных принципов управленческой деятельности, предметом постоянного обсуждения в теории управления. Давались противоречивые оценки количества денег, необходимых для мотивации эффективных действий, не прекращается давний спор между сторонниками материальной мотивации (т.е. посредством денег), с одной стороны, и сторонниками социально-психологической мотивации, с другой. Тем не менее, большинство ученых и практиков считают, что деньги могут служить и служат мощным мотивирующим фактором. Ведь они позволяют удовлетворять многие потребности.

В связи с этим необходимо ответить на основной вопрос: какой должна быть зарплата, чтобы она стимулировала к добросовестному и высокопроизводительному труду? Для установления взаимосвязи заработной платы работников с достигаемыми ими в процессе трудовой деятельности результатами Эдвардом Лоулером было предложено объяснение, заключающееся в следующем — заработная плата каждого работника может состоять из трех отдельных компонентов³:

- первая часть заработной платы должна выплачиваться за выполнение сотрудниками своих прямых должностных обязанностей. Все сотрудники, выполняющие в данной организации аналогичные обязанности, должны получать за это одинаковое финансовое вознаграждение;

³ Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Указ. соч. С. 383.

- вторая часть заработной платы должна определяться выслугой лет и факторами стоимости жизни. Данную часть получают все сотрудники организации, но ее размер должен автоматически регулироваться;
- третья часть должна варьироваться для каждого работника, и ее размер должен определяться результатами, которых он достиг в предшествующий оплате период.

При этом оклад может быть увеличен только по причине изменений в масштабах возлагаемой на сотрудника ответственности, обусловлен стажем его трудовой деятельности и ростом показателя стоимости жизни. Третья часть заработной платы может очень резко и довольно ощутимо изменяться, если снизится (или увеличится) результативность сотрудника. Суть представленной системы заключается в том, что заработная плата сотрудника ставится в зависимость от результатов, достигнутых им в предшествующий выплате период. Отсюда и получается, что существенные изменения в оплате труда могут быть достигнуты лишь посредством повышения производительности.

В соответствии со ст. 3 Закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел» помимо заработной платы сотрудникам органов внутренних дел выплачиваются пособия и другие денежные выплаты в связи с прохождением службы и увольнением со службы в органах внутренних дел (командировочные расходы, материальная помощь, выплаты при переезде сотрудника на новое место службы в другой населенный пункт, денежная компенсация за использование личного автотранспорта в служебных целях и др.).

В систему гарантий социальной защиты сотрудников органов внутренних дел помимо заработной платы входят (глава 9 Закона «О службе в органах внутренних дел»):

- жилищное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника органов внутренних дел и членов его семьи;
- страховые гарантии;
- вещевое и продовольственное обеспечение сотрудника органов внутренних дел;
- пенсионное обеспечение сотрудника органов внутренних дел и членов его семьи.

Социально-психологическими именуются такие методы воздействия субъекта управления на объект управления (трудовой коллектив и отдельные работники), которые опираются на данные социологии и психологии. Социально-психологические методы управления направлены, например, на создание в трудовых коллективах благоприятного

устойчивого морально-психологического климата, предотвращение и разрешение конфликтов, выбор оптимального стиля управления, мотивацию персонала и т. п., что способствует наиболее успешному решению стоящих задач. Эти методы управления задействуют механизмы, опирающиеся на моральные и эмоциональные стимулы. С определенной долей условности эти методы можно разделить на социальные и психологические.

К *социальным методам управления* относятся:

- методы управления социально-массовыми процессами (регулирование движения кадров, плановая подготовка и распределение кадров, закрепление кадров, повышение престижа профессий и др.);

- методы управления коллективами, внутригрупповыми явлениями и процессами, которые направлены на социальное развитие коллектива, повышение творческой и социальной активности сотрудников, создание благоприятного социально-психологического климата (традиции и ритуалы, пропаганда и внедрение положительного опыта, новаторство, наставничество и др.);

- методы управления индивидуально-личностным поведением (создание благоприятных условий труда для работников; воспитательная работа и др.).

Психологические методы управления — это совокупность механизмов воздействия на межличностные отношения, направленного на создание оптимального психологического микроклимата. Эмоциональный фон, сопровождающий служебную деятельность, крайне важен для достижения ее положительного результата. Реакция сотрудника на выполняемое поручение оказывает непосредственное влияние на личный результат и, в конечном счете, на коллективный результат всей организации. К психологическим методам управления относятся:

- методы комплектования малых групп и коллективов (предоставляют возможность определить оптимальные количественные соотношения в малых группах и коллективах, выявить симпатии и антипатии внутри коллектива, определить место каждого его члена на основе психологической совместимости работников в коллективе);

- методы гуманизации труда (состоят во внесении элементов творчества в трудовой процесс, исключении монотонности (однообразия) труда, использовании психологического воздействия цвета, музыки, элементов творчества в труде и др.);

- методы психологического побуждения (мотивации) (достижению необходимой активности работника помогает убеждение,

внушение, подражание⁴, вовлечение⁵, оказание доверия⁶, принуждение);

— методы профессионального отбора и обучения (отбор работников, обладающих необходимыми психологическими характеристиками; развитие необходимых психологических характеристик для успешного выполнения порученного дела).

Методы управления тесно связаны между собой. Так, лишение премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей, сопровождающее некоторые дисциплинарные взыскания в органах внутренних дел, содержит одновременно административные, экономические и социально-психологические аспекты воздействия.

Перечисленные методы, в которых проявляются черты стиля работы руководителя, следует использовать в совокупности, они должны дополнять друг друга. Искусство руководителя состоит в том, чтобы из всего арсенала методов управления выбрать наиболее действенные, ведущие к цели, а также составить их гибкую комбинацию, отдавая предпочтение в одних случаях административным, в других — экономическим, в третьих — социально-психологическим методам. Правильное, разумное сочетание административных, экономических, социально-психологических и иных методов является одним из важнейших направлений совершенствования управления органами внутренних дел.

§ 3. Мотивация службы в органах внутренних дел

Готовность и желание человека выполнять свою работу являются одними из ключевых факторов успеха функционирования организации. Ли Якокка (род. 1924) — выдающийся американский менеджер, в свое время возглавлявший такие компании, как Ford и Chrysler, утверждал, что «управление представляет собой не что иное как настраивание дру-

⁴ Воздействие на волю работника посредством личного примера. Руководитель либо сам демонстрирует образец должного поведения, либо указывает на работника, чье поведение может служить образцом.

⁵ Побудительный прием, посредством которого работник-исполнитель становится участником процесса подготовки и реализации решений, принятых руководителем.

⁶ Психологическое воздействие, состоящее в подчеркивании, выделении положительных качеств работника, его опыта, квалификации и т. п., в выражении уверенности в его возможностях, что повышает моральную значимость поручаемого задания.

гих людей на труд»⁷. Поэтому важнейшая задача руководителя — побуждение своих подчиненных к производительному труду посредством целенаправленного воздействия на личность в соответствии с ее потребностями, ценностными ориентациями, мотивами. Если хорошо знать и понимать, что движет тем или иным человеком, что побуждает его к действию, к чему он стремится, выполняя определенную работу, можно таким образом построить управление, что работник сам будет заинтересован выполнять свою работу наилучшим образом и наиболее результативно, с точки зрения достижения целей организации. Путь к такому эффективному управлению человеком лежит через понимание его мотивации.

Мотивацию можно рассматривать в нескольких значениях:

- как побуждение к действию;
- как динамический процесс физиологического и психологического плана, управляющий поведением человека, определяющий его направленность, организованность, активность и устойчивость;
- как способность человека через труд удовлетворять свои материальные потребности.

Мотив (лат. moveo — двигаю) — это материальный или идеальный предмет, достижение которого является смыслом деятельности.

Виды мотивации. В зависимости от характера и свойств мотива можно выделить мотивацию: внешнюю и внутреннюю; положительную и отрицательную; материальную и моральную; устойчивую и неустойчивую.

Проблемы мотивации персонала активно разрабатывались наукой управления, исследователи пытались объяснить этот феномен, используя различные подходы. Одной из наиболее популярных является теория о мотивации людей и поведении в управлении Дугласа Мак-Грегора, американского социального психолога, которую он сформулировал в 1960 г. в своем главном труде «Человеческая сторона предприятия». В нем он утверждал, что существует два вида менеджмента персонала, первый из которых основывается на «теории Х», второй — на «теории Y».

Теория Х исходит из тезиса, что люди изначально не любят трудиться и по возможности избегают работы. У них нет честолюбия, и они стараются избавиться от ответственности, предпочитая, чтобы ими ру-

⁷ Якокка Ли. Карьера менеджера. URL: <http://e2000.kyiv.org> (дата обращения 20.10.2016).

ководили, но при этом больше всего люди хотят защищенности. Следовательно, чтобы заставить таких работников трудиться, необходимо прибегать к принуждению (тотальный контроль и система наказаний). Теория Y гласит, что для человека существует естественная потребность в работе. Если работники приобщены к организационным целям, они будут стремиться к ответственности. Способность к творческому решению проблем есть у многих, а интеллектуальный потенциал среднего человека используется лишь частично. Это означает, что человека можно стимулировать на труд, если дать ему возможность полностью раскрыться, брать на себя ответственность, ощущать свою значимость для организации. Д. Мак-Грегор утверждал, что в одних ситуациях (например, массовое производство) годится только теория X, а в других — только теория Y.

Большинство теорий мотивации можно отнести к одной из двух групп. Первая объединяет теории, концентрирующиеся на анализе содержания факторов мотивации (теории содержания мотивации или *содержательные теории*). Вторая включает теории, изучающие динамику взаимодействия различных мотивов (теории процесса мотивации или *процессуальные теории*). Таким образом, содержательные теории ищут ответ на вопрос «Что мотивирует человека?», а процессуальные теории — на вопрос «Каким образом запускается и работает процесс мотивации?».

Наиболее известными *содержательными теориями мотивации* являются теория иерархии потребностей А. Маслоу, теория ERG (ССР) К. Альдерфера, теория потребностей Д. Мак-Клелланда и двухфакторная теория Ф. Гецберга.

Теория иерархии потребностей американского психолога Абрахама Маслоу (представлена в труде «Мотивация и личность», 1954 г.) — это одна из самых популярных и ясных концепций трудовой мотивации, которая исходит из определения потребностей человека, их иерархии и объясняет необходимость в труде как средстве удовлетворения этих потребностей. Потребности формируют и развивают жизненные цели человека, определяют направление его усилий для реализации своих потенциальных возможностей.

Создавая свою теорию мотивации, А. Маслоу признавал, что люди имеют множество различных потребностей, которые можно разделить на пять основных категорий потребностей: физиологические; в безопасности и уверенности в будущем; социальные; в уважении; самовыражения (в последующем этот перечень был дополнен познавательными и эстетическими потребностями).

Физиологические потребности включают в себя потребности в еде, воде, убежище (доме), отдыхе и сексуальные потребности. Это тот минимум, который необходим для выживания человека. Самый надежный способ удовлетворить эти потребности — иметь стабильный, надежный заработок, быть материально независимым человеком. Таким образом, оплачиваемый труд становится объективно необходимым.

Потребности в безопасности и уверенности в будущем включают потребности в защите от физических и психологических опасностей со стороны окружающего мира и уверенность в том, что физиологические потребности будут удовлетворены в будущем. Проявлением этой потребности является, например, покупка страхового полиса или поиск надежной работы с хорошими видами на пенсию.

Социальные потребности, иногда называемые потребностями в причастности, — это понятие, включающее чувство принадлежности к чему- или кому-либо, чувство, что тебя принимают другие, чувства социального взаимодействия, привязанности и поддержки (дружба и семья). Именно социальная среда — семья, компания товарищей и друзей, различные общественные организации — позволяет удовлетворить эту важную потребность.

Потребность в уважении включает и потребность в самоуважении, личных достижениях, компетентности, уважении со стороны окружающих, признании. Мощный стимул для работы продолжают давать вручение грамот, почетных званий, наград, торжественные юбилейные речи и аплодисменты, хотя, как правило, никаких материальных выгод это не дает. Для людей творческого труда и руководителей более важными являются не денежное вознаграждение, а сам процесс работы и социальный престиж. Хотя, как следствие высокого авторитета, обычно появляется и высокий уровень материального благополучия.

Потребность самовыражения — это потребность в реализации потенциальных возможностей, своем личностном росте, стремление к власти. Для многих деятелей науки и искусства характерно равнодушные и даже неприязнь к праздным удовольствиям; важным мотивом их активности является радость творчества, найденное решение научной проблемы, удовольствие от хорошо выполненной работы. Есть предприниматели, основным побудительным мотивом которых является потребность в самоутверждении, в достижении реальной власти путем создания процветающей фирмы (частная империя) или достижение победы всегда и во всем, а размер прибыли является лишь конкретным показателем этой победы, но не самоцелью.

Поскольку с развитием человека как личности расширяются его потенциальные возможности, потребность в самовыражении никогда не может быть полностью удовлетворена. Поэтому и процесс мотивации поведения через потребности бесконечен.



Рис. 5. Теория иерархии потребностей А. Маслоу

По теории А. Маслоу, потребности можно расположить в виде строгой иерархической структуры (рис. 5). Этим он хотел показать, что потребности нижних уровней требуют удовлетворения и, следовательно, влияют на поведение человека, прежде чем на мотивации начнут сказываться потребности более высоких уровней. В каждый конкретный момент человек будет стремиться к удовлетворению той потребности, которая для него является более важной или сильной. Прежде чем потребность следующего уровня станет наиболее мощным определяющим фактором в поведении человека, должна быть удовлетворена потребность более низкого уровня.

Таким образом, потребности более высоких уровней начинают волновать личность лишь после удовлетворения основных жизнеобеспечивающих потребностей (не случайно основная часть населения экономически отсталых стран фактически выведена из созидательного творческого процесса по созданию мировых культурных ценностей). Однако для того чтобы следующий, более высокий уровень иерархии потребностей начал влиять на поведение человека, необязательно удовлетворять потребность более низкого уровня полностью. И хотя в данный момент одна из потребностей может доминировать, деятельность человека при этом стимулируется не только ею.

Таким образом, пирамида потребностей А. Маслоу дает основание специалисту в области управления подумать не только о себе, своих желаниях и стремлениях, но и о нуждах окружающих его людей. Верно понимая жизненную важность этих потребностей, руководитель получает и мощный рычаг воздействия на подчиненных. Руководитель, который уделяет должное внимание удовлетворению потребностей подчиненных, вправе рассчитывать на ответное стремление прилагать усилия для выполнения работы. Для этого руководителю следует знать, какие потребности того или иного сотрудника не удовлетворены, насколько они являются для него значимыми, каким образом эти потребности могут быть удовлетворены.

Осведомленность о доминирующих потребностях того или иного человека является важной и для того, чтобы правильно определить его место (либо саму возможность работы) в организации. Не секрет, что среди лиц, поступающих на службу в органы внутренних дел, встречаются такие, для которых приоритетным является получение власти над другими людьми (характер работы, широта полномочий дают такую возможность). Потребности же более низких уровней (физиологические, потребности в безопасности, социализации и др.) они стремятся удовлетворить исходя из возможностей, которые дает власть. По данным социологов, существует большая группа людей, которые вообще не имеют мотивации к общественно полезной деятельности. Поступление таких людей на службу в правоохранительные органы может являться опасным.

В то же время значительную часть сотрудников органов внутренних дел составляют люди, которые пришли на службу из-за интереса к профессии, возможности быть сопричастными полезному, сложному делу, желания восстановить справедливость, помочь людям, попавшим в беду, и т. д. Такие мотивы, как правило, существуют долго; потребности, основанные на них, не могут быть удовлетворены полностью. Поэтому, несмотря на неполное удовлетворение базовых, наиболее простых потребностей, а также на возможность удовлетворить их, найдя более высокооплачиваемую работу, такие сотрудники продолжают служить в органах внутренних дел, активно и творчески трудиться.

Теория ERG Клейтона Альдерфера (если применять русскую аббревиатуру — ССР, — это теория существования, связи и роста) получила свое название по первым буквам выделенных им трех групп потребностей:

Existence — *существование* (аналогична первичным потребностям в пирамиде А. Маслоу);

Relatedness — социальные связи (аналогична социальным потребностям);

Growth — рост (аналогична потребностям в признании, уважении со стороны окружающих и самореализации).

Роль и структура иерархических ступеней потребностей по К. Альдерферу практически полностью совпадает со ступенями пирамиды А. Маслоу. Принципиальное различие этих теорий состоит в том, что, по Альдерферу, движение от потребности к потребности идет не только вверх, но и вниз. Если потребность более высокого уровня не может быть удовлетворена, то человек вынужден вновь вернуться к потребностям более низкого уровня, и именно эти потребности начинают вновь иметь первостепенное значение как более конкретные и ясные. Процесс движения вниз характерен для явления фрустрации, когда человек неудовлетворен, разочарован своим служебным и общественным положением. Поэтому если организация не может удовлетворить высокие притязания сотрудника, важно предоставить возможность более полно удовлетворить его более приземленные желания.

Теория потребностей Девида Мак-Клелланда исходит из того, что людям могут быть присущи три потребности:

— *потребность власти* выражается как желание воздействовать на других людей. Люди с такой потребностью чаще всего проявляют себя как откровенные и энергичные люди, не боящиеся конфронтации и стремящиеся отстаивать свои позиции. Нередко они хорошие ораторы и требуют к себе повышенного внимания со стороны других. Управление часто привлекает людей с потребностью власти, поскольку оно дает много возможностей проявить и реализовать ее;

— *потребность успеха* удовлетворяется не провозглашением успеха этого человека, что лишь подтверждает его статус, а процессом доведения работы до успешного завершения. Люди с высокоразвитой потребностью успеха рискуют умеренно, любят ситуации, в которых они могут взять на себя личную ответственность за поиск решения проблемы, и хотят, чтобы достигнутые ими результаты поощрялись вполне конкретно. Чтобы мотивировать людей с потребностью успеха, следует ставить перед ними задачи с умеренной степенью риска и возможностью неудачи, делегировать им достаточные полномочия, регулярно и конкретно поощрять их в соответствии с достигнутыми результатами;

— *потребность причастности* у людей, которые заинтересованы в компании знакомых, налаживании дружеских отношений, оказании помощи другим. Люди с развитой потребностью в причастности будут

привлечены такой работой, которая будет давать им обширные возможности социального общения, а руководители не будут ограничивать межличностные отношения и контакты.

Двухфакторная теория Фредерика Герцберга позволяет выделить две группы факторов, оказывающих влияние на поведение человека в организации. По его просьбе 200 инженеров и бухгалтеров одной крупной фирмы описали ситуации, когда их работа приносила им особое удовлетворение и когда она особенно им не нравилась. В результате экспериментов Ф. Герцберг пришел к выводу, что существуют две основные категории факторов оценки степени удовлетворенности от выполненной работы: факторы, удерживающие на работе (гигиенические факторы), и факторы, мотивирующие к работе (факторы мотивации).

К первой группе факторов он отнес политику фирмы и администрации; условия работы; заработок; межличностные отношения с начальниками, коллегами и подчиненными; степень непосредственного контроля за работой. Ко второй — успех; продвижение по службе; признание и одобрение результатов работы; высокую степень ответственности; возможность творческого и делового роста. Таким образом, гигиенические факторы (факторы здоровья) связаны с окружающей средой, в которой осуществляется работа, а факторы мотивации — с самим характером и сущностью работы.

Согласно Ф. Герцбергу, при отсутствии или недостаточной степени присутствия гигиенических факторов у человека возникает неудовлетворение работой. Однако если они достаточны, то сами по себе не вызывают удовлетворения работой и не могут мотивировать человека на что-либо. В отличие от этого, отсутствие или неадекватность факторов мотивации не приводит к неудовлетворению работой. Но их наличие в полной мере вызывает удовлетворение и мотивирует сотрудников на повышение эффективности деятельности.

В отличие от содержательных, в *процессуальных теориях мотивации* анализируются не сами потребности, а то, как человек распределяет усилия для достижения различных целей и как в связи с этим выбирает конкретный вид поведения. Эти теории не оспаривают существования потребностей, но указывают, что поведение людей определяется не только ими. Среди теорий процесса мотивации выделяют теорию ожидания (ее авторы — К. Левин, В. Врум, Л. Портер, Э. Лоулер), теорию справедливости (равенства) (С. Адамс), концепцию партисипативного управления.

Теория ожидания, часто ассоциирующаяся с работами Виктора Врума, базируется на положении о том, что наличие активной потреб-

ности не является единственным необходимым условием мотивации человека на достижение определенной цели. Человек должен также надеяться (т.е. ожидать), что выбранный им тип поведения действительно приведет к удовлетворению потребности или приобретению желаемого. Ожидания можно рассматривать как оценку данной личностью вероятности определенного события. Большинство людей ожидают, например, что окончание института позволит им получить лучшую работу и что если работать с полной отдачей, можно продвинуться по службе. При анализе мотивации к труду теория ожидания подчеркивает важность трех взаимосвязей:

- затраты труда — результаты;
- результаты — вознаграждение;
- валентность (удовлетворенность вознаграждением).

Ожидания в отношении затрат труда — результатов (З-Р) — это соотношение между затраченными усилиями и полученными результатами. Например, сотрудник рассчитывает, что чем лучше он будет работать, тем большие результаты он получит. Если люди чувствуют, что прямой связи между затрачиваемыми усилиями и достигаемым результатом нет, то, согласно теории ожидания, мотивация будет ослабевать.

Ожидания в отношении результатов — вознаграждений (Р-В) есть ожидания определенного вознаграждения или поощрения в ответ на достигнутый уровень результатов. Так, сотрудник может ожидать, что в результате проделанной им работы он будет оценен руководством как высококвалифицированный специалист и получит определенное поощрение. Если же человек не будет ощущать четкой связи между достигнутыми результатами и полученным вознаграждением, мотивация трудовой деятельности будет ослабевать.

Третий фактор, определяющий мотивацию в теории ожидания, — это валентность или ценность поощрения (вознаграждения), т. е. предполагаемая степень относительного удовлетворения или неудовлетворения, возникающая вследствие получения определенного вознаграждения. Поскольку у различных людей потребности и пожелания в отношении вознаграждения различаются, то конкретное вознаграждение, предлагаемое в ответ на достигнутые результаты, может и не иметь для них никакой ценности. Например, за выдающиеся достижения сотрудник получает благодарность или грамоту, в то время как он рассчитывал на продвижение по службе. Если валентность низка, т.е. ценность получаемого вознаграждения для человека не слишком велика, то мотивация трудовой деятельности и в этом случае будет ослабевать.

Соотношение всех перечисленных факторов можно выразить следующей формулой (рис. 6):

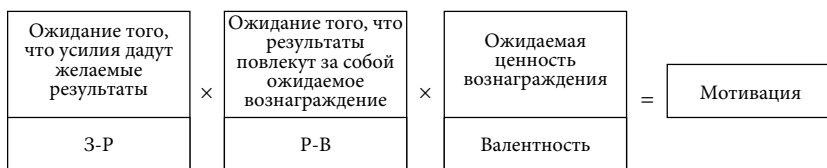


Рис. 6. Теория ожидания

Таким образом, если значение любого из этих трех важных для определения мотивации факторов будет мало, то будут слабой мотивация и низкими результаты труда. Следовательно, для эффективной мотивации руководитель должен установить твердое соотношение между достигнутыми результатами и вознаграждением, а также сопоставить предлагаемое вознаграждение с потребностями сотрудников и привести их в соответствие.

Теория справедливости (равенства) Стейси Адамса дает другое объяснение того, как люди распределяют и направляют свои усилия на достижение поставленных целей. В соответствии с ней люди субъективно определяют отношение полученного вознаграждения к затраченным усилиям и затем соотносят его с вознаграждением других людей, выполняющих аналогичную работу. Если сравнение показывает дисбаланс и несправедливость, т. е. человек считает, что его коллега получил за такую же работу большее вознаграждение, то у него возникает психологическое напряжение. В результате те сотрудники, которые считают, что им не доплачивают по сравнению с другими, могут либо начать работать менее интенсивно либо стремиться повысить вознаграждение. Те же сотрудники, которые считают, что им переплачивают, будут стремиться поддерживать интенсивность труда на прежнем уровне или даже увеличивать ее. Но обычно, когда люди считают, что им недоплачивают, они начинают работать менее интенсивно, а если считают, что им переплачивают, менее склонны изменять свое поведение и деятельность.

Основной вывод теории справедливости для практики управления состоит в том, что до тех пор пока люди не начнут считать, что они получают справедливое вознаграждение, они будут стремиться уменьшать интенсивность труда. В некоторых организациях пытаются решить про-

блему возникновения у сотрудников чувства несправедливой оценки их труда за счет сохранения сумм выплат в тайне («зарплата в конверте»). Но это заставляет людей подозревать несправедливость и там, где ее на самом деле нет. Кроме того, если сохранять размеры заработков сотрудников в тайне, то (как это следует из теории ожидания) организация рискует потерять положительное мотивационное воздействие роста заработной платы, связанное с продвижением по службе.

Концепция партисипативного управления исходит из того, что если человек в организации заинтересованно принимает участие в различной внутриорганизационной деятельности, то он тем самым, получая от этого удовлетворение, работает с большей отдачей, лучше, более качественно и продуктивно. Партисипативное управление может быть реализовано по следующим направлениям:

- работники получают право самостоятельно принимать решения по поводу того, как им осуществлять свою деятельность;
- сотрудники могут привлекаться к принятию решения по поводу выполняемой ими работы (например, руководитель советуется с ними или решения принимаются коллегиально);
- работникам дается право контроля за качеством и количеством осуществляемого ими труда и соответственно устанавливается ответственность за конечный результат;
- широкое участие сотрудников в рационализаторской деятельности, в вынесении предложений по совершенствованию их собственной работы и работы организации в целом, а также ее отдельных подразделений (например, ставшие частью экономики Японии «кружки качества»);
- возможным направлением партисипативного управления является предоставление сотрудникам права на формирование рабочих групп из тех членов организации, с которыми им хотелось бы трудиться вместе.

Подводя итог обзору современных теорий мотивации, следует признать, что не все выводы, к которым пришли ученые, подтверждаются практикой, и далеко не все их рекомендации применимы к управлению в органах внутренних дел. Кроме того, следует учитывать, что тот фактор, который сегодня мотивирует конкретного человека к интенсивному труду, завтра может вызвать противоположную реакцию этого человека. Однако изучение вопросов мотивации открывает для руководителей возможность применения новых, ранее не использовавшихся стимулов для организации эффективной работы, достижения целей деятельности

органов внутренних дел⁸. Количество факторов и способов воздействия на мотивацию конкретного человека практически неограниченно. Это открывает новые возможности для поддержания стабильного функционирования системы и повышения эффективности управления органами внутренних дел даже в условиях ограниченности ресурсов организации (организационных, материальных, финансовых, кадровых и др.).

⁸ См. подробнее: *Долин В. А. Мотивация сотрудников органов внутренних дел как элемент воспитательной работы : учебное пособие. Белгород, 2012.*

ГЛАВА IV. СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Служебные коллективы в органах внутренних дел

Необходимость изучения социально-психологических аспектов управления обусловлена тем, что эффективность оперативно-служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел во многом зависит от социально-психологических явлений в коллективах, а именно: психологического климата, характера взаимоотношений между сотрудниками, их сплоченности; наличия конфликтов; степени соответствия стиля руководства уровню развития коллектива.

Характеристика коллективов сотрудников органов внутренних дел. Коллектив — это группа объединенных общими целями и задачами людей, достигших в процессе совместной деятельности высокого уровня развития. Понятие «служебный коллектив» обычно используется для характеристики соответствующего типа объединения людей, которое функционирует в сферах государственной и общественной безопасности.

Коллективы в органах внутренних дел имеют свою специфику: руководители и сотрудники обязаны соблюдать субординацию, служебную дисциплину и уставные отношения. Полномочия должностных лиц регламентируются в нормативных актах. Кроме того, правоохранительная деятельность относится к видам общественно необходимого труда, связанного с экстремальными условиями и элементами риска для жизни. В коллективе немаловажную роль играют профессиональные традиции и ритуалы, которые выступают средством сплоченности группы.

Важнейшей характеристикой коллектива является **социально-психологический климат** — качественная характеристика межличностных отношений, проявляющихся в виде совокупности нравственных и психологических условий, способствующих или препятствующих продуктивной совместной деятельности и всестороннему развитию

личности сотрудника в группе¹. При этом человек может испытывать внутреннюю удовлетворенность в одном коллективе и совершенно не вписываться в другой. Известно, что в коллективах с благоприятным социально-психологическим климатом легче переносятся воздействия тяжелых и опасных факторов условий труда, ниже текучесть кадров².

Основной социально значимой характеристикой социально-психологического климата выступает *господствующее в коллективе отношение к труду*, а главными показателями его состояния являются степень удовлетворенности работников трудом, результатами собственной деятельности и деятельности органа (подразделения) в целом.

Важным показателем психологического климата является *коллективное настроение* — сложная гамма эмоций, чувств, страстей, которые овладевают всем коллективом и влияют на его жизнедеятельность. Коллективное настроение обладает заразительностью, большой импульсивной силой. Оно мобилизует или сдерживает коллективное сознание. Поэтому для руководителя важно помнить о необходимости постоянного контроля уровня группового настроения. Если такого контроля нет, то руководитель иногда сам находится под влиянием настроения большинства и не может предупредить эмоциональные конфликты.

Межличностные взаимоотношения между сотрудниками коллектива строятся на основе формальных и неформальных связей. Формальные связи возникают в процессе оперативно-служебной деятельности на основе отношений власти и подчинения и, как правило, строго регламентированы. Но организация — это еще и место, где люди строят отношения и взаимодействуют друг с другом. Поэтому в каждом органе внутренних дел наряду с официально закрепленной и очевидной организационной структурой (начальник — подчиненные) образуется и существует неофициальная (неформальная) социально-психологическая структура (сложное переплетение неформальных групп), которая основывается на закономерностях межличностного общения. Это неизбеж-

¹ О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 11 февраля 2010 г. № 80.

² О диагностике социально-психологического климата см. подробнее: *Фатеев Н. М.* Как провести социально-психологические исследования в коллективе органа внутренних дел. М., 1993 ; *Психологическое обеспечение оперативно-служебной деятельности : методическое пособие* / под ред. М. И. Марьина. М., 2006 ; *Социально-психологический климат в служебных коллективах : методическое пособие* / под ред. М. И. Марьина, Е. А. Мешалкина. М., 2001.

ный результат более или менее длительного общения, основанный на личном выборе связей людей между собой (их симпатии и антипатии, притяжение и отталкивание).

Неформальная социально-психологическая структура любого коллектива находит свое выражение в неформальных группах. В неофициальных группах объединяется, как правило, небольшое число членов коллектива (3–10 человек), которые стихийно установили и сравнительно долго поддерживают между собой непосредственные связи, имеют взаимные интересы, осознают или выделяют себя как специфическую общность. Такую группу характеризует чувство солидарности, взаимного доверия, общей судьбы и т. д. Ее границы могут совпадать с границами официальной структуры коллектива или отличаться от них³.

Значение неформальных групп в управлении коллективом. Начало исследований неформальных групп было положено Э. Мэйо в 1924 г. Эксперименты показали важность фактора группы и его прямое влияние на производительность труда. Организацию стали рассматривать как нечто большее, чем совокупность структурных подразделений и работников, как сложную социальную систему, где взаимодействуют личности, формальные и неформальные группы. Поэтому руководителям органов внутренних дел следует уделять пристальное внимание выявлению и оценке возникающих и существующих в подразделениях неофициальных групп и возглавляющих их лидеров, осознавать мотивы вступления людей в них (например, потребности в принадлежности, помощи, защите, общении и просто симпатии).

Трудности и выгоды, связанные с существованием неформальной группы, обусловлены отношениями, которые могут сложиться между руководителем и неофициальными группами во главе с их лидерами. По характеру и содержанию все они, в конечном счете, сводятся к трем основным типам:

— отношения поддержки складываются, когда неофициальная группа активно поддерживает руководителя органа (подразделения), дорожит его мнением как специалиста, ценит его личные человеческие качества, проявляет к нему чувства симпатии и привязанности;

— отношения противодействия складываются в случае неприязни неофициальной группы к руководителю. Эти отношения проявляются в постоянном противодействии руководителю, ироничном или недо-

³ Фалмер Роберт М. Энциклопедия современного управления. М., 1992. Т. 2 : Организация как функция управления. С. 11.

верчивом восприятии его личных качеств, в переносимом с большим трудом руководстве со стороны лица, представляющего официальную структуру органа, и т. п.;

— нейтральные отношения имеют место в коллективе, где неофициальная группа и ее лидер не выражают к руководителю органа (или официальной структуре органа в целом) отчетливых положительных либо отрицательных эмоций, когда в деятельности неофициальной группы не отражаются усилия для изменения функционирования органа внутренних дел как в лучшую, так и в худшую сторону.

Преобладание того или иного вида отношений может определенным образом сказываться на эффективности управления органом внутренних дел либо его подразделением.

Поддержка руководителя. Если руководитель органа должным образом исполняет свои функциональные обязанности, проявляет необходимую заботу о своих подчиненных, творчески подходит к решению стоящих перед органом или подразделением задач, то совершенно очевидно, что отношения его поддержки со стороны неофициальных групп положительно скажутся на эффективности деятельности органа внутренних дел. Иная ситуация возникает, когда неофициальные группы поддерживают руководителя, ненадлежащим образом осуществляющего свои обязанности, не справляющегося с решением оперативно-служебных задач, преследующего свои личные (возможно, корыстные) цели и т. д. Отношения поддержки такого руководителя со стороны неофициальной структуры пагубным образом скажутся на результатах деятельности органа внутренних дел.

В *отношениях противодействия* руководителю со стороны неофициальной группы и ее лидера также возможны два варианта развития ситуации. Так, если неофициальная группа противодействует деятельности руководителя «со знаком плюс» (т. е. преследующего цели организации, стремящегося к повышению эффективности работы подразделения, соблюдающего законность и дисциплину и т. д.), препятствует осуществлению им своих функций, исходя из сугубо групповых или личных интересов и необоснованных притязаний ее членов либо лидера, то следует предпринимать активные и целеустремленные усилия для нейтрализации подобного противодействия и переориентации данной группы в пользу руководителя. Неофициальный лидер такой группы, действующий принципиально неверно и существенно препятствующий нормальному функционированию органа, должен быть удален из коллектива. Однако в случаях, когда противодействующая неформаль-

ная группа предъявляет к руководителю обоснованные претензии как к лицу, не справляющемуся со своими обязанностями, то в интересах дела необходимо удовлетворить эти претензии, а при необходимости — сменить руководителя.

«Нейтрализм» неофициальных групп в отношениях с руководителем органа внутренних дел при всех вариантах является свойством отрицательного характера: и когда он проявляется в отношениях с добросовестным, активным и деятельным руководителем, и когда неофициальная группа безразлично относится к руководителю, в деятельности которого проявляются отрицательные моменты (например, злоупотребление служебным положением, нарушение законности). И в том и в другом случае «нейтрализм» не позволяет использовать весь положительный потенциал неофициальной структуры для повышения эффективности функционирования органа.

Таким образом, знание особенностей отношений, складывающихся между руководителем органа и неформальными группами и их лидерами, а также учет этих особенностей в практике управления предотвращают возникновение конфликтных ситуаций в коллективе, способствуют созданию оптимального социально-психологического климата в управляемой системе и тем самым обеспечивают максимальную эффективность ее функционирования.

§ 2. Конфликты в служебных коллективах и способы управления ими

Понятие конфликта. Как и у многих понятий в теории управления, у конфликта имеется множество определений и толкований. Можно определить конфликт как отсутствие согласия между двумя или более сторонами, которые могут быть конкретными лицами или группами. Каждая сторона делает все, чтобы принята была ее точка зрения или цель, и мешает другой стороне делать то же самое⁴.

Значение конфликта в управлении. В ранних трудах по управлению, как правило, подчеркивается важность гармоничного функционирования организации. Конфликты же, возникавшие внутри организации, рассматривались как весьма негативные явления. Современные теоретики управления признают, что полное отсутствие конфликта

⁴ Подробнее о конфликтах см.: Уткин Э. А. Конфликтология: теория и практика. М., 2000.

внутри организации — условие не только невозможное, но и нежелательное.

Конечно, конфликт не всегда имеет положительный характер. В некоторых случаях он может мешать удовлетворению потребностей отдельной личности и достижению целей организации в целом. Но во многих ситуациях конфликт помогает выявить разнообразие точек зрения, дает дополнительную информацию, помогает выявить большее число альтернатив или проблем и т. д. Это делает процесс принятия решений группой более эффективным, а также дает людям возможность выразить свои мысли и тем самым удовлетворить личные потребности в уважении и власти.

Таким образом, конфликт может быть функциональным и вести к повышению эффективности организации. Или он может быть дисфункциональным и приводить к снижению личной удовлетворенности, группового сотрудничества и эффективности организации. Роль конфликта, в основном, зависит от того, насколько эффективно *им управляют*. Чтобы управлять конфликтом, необходимо понимать причины возникновения конфликтной ситуации.

Типы конфликта. Существуют четыре основных типа конфликта: внутриличностный, межличностный, конфликт между личностью и группой и межгрупповой.

Внутриличностный конфликт не соответствует определению конфликта. Однако его потенциальные дисфункциональные последствия аналогичны последствиям других типов конфликта. Он может принимать различные формы. Одна из самых распространенных его форм — ролевой конфликт, когда к одному человеку предъявляются противоречивые требования по поводу того, каким должен быть результат его работы. Например, он может возникнуть вследствие того, что разные функциональные руководители дают одному человеку противоречивые задания и требуют от него взаимоисключающих результатов. Внутриличностный конфликт может также возникнуть в результате того, что профессиональные требования не согласуются с личными потребностями или ценностями. Например, женщина-руководитель не может уделять достаточно внимания семейным отношениям из-за ее чрезмерного внимания работе. Внутриличностный конфликт может также являться ответом на рабочую перегрузку или недогрузку. Исследования показывают, что такой внутриличностный конфликт связан с низкой степенью удовлетворенности работой, малой уверенностью в себе и организации, а также со стрессом.

Межличностный конфликт, возможно, самый распространенный и проявляется он по-разному. Чаще всего это борьба руководителей за ресурсы, финансовые средства или кадры, время использования оборудования или одобрение решения. Каждый из них считает, что поскольку ресурсы ограничены, он должен убедить вышестоящее начальство выделить эти ресурсы именно ему, а не другому руководителю. Аналогичным может быть конфликт между двумя кандидатами на повышение при наличии одной вакансии. Межличностный конфликт может также проявляться и как столкновение личностей. Люди с различными чертами характера, взглядами и ценностями иногда не в состоянии находиться в согласии. Как правило, мировоззрение, ценности и цели таких людей различаются в корне.

Конфликт между личностью и группой. Между отдельной личностью и группой может возникнуть конфликт, если человек займет позицию, отличающуюся от позиции группы. Аналогичный конфликт может возникнуть на почве должностных обязанностей руководителя: между необходимостью обеспечивать соответствующую производительность и соблюдать правила и процедуры организации. Руководитель может быть вынужден предпринимать дисциплинарные меры, непопулярные в глазах подчиненных. Тогда группа может нанести ответный удар — изменить отношение к руководителю и, возможно, снизить производительность труда.

Межгрупповой конфликт. Организации состоят из множества групп, как формальных, так и неформальных. Даже в самых лучших организациях между такими группами могут возникать конфликты. К сожалению, частым и показательным примером межгруппового конфликта в органах внутренних дел служат разногласия между линейными и штабными подразделениями. Нередко из-за различия целей начинают конфликтовать друг с другом функциональные группы внутри организации.

Основными **причинами конфликта** являются:

— *распределение ресурсов.* Даже в самых крупных организациях, какими являются органы внутренних дел, ресурсы всегда ограничены. Руководство должно решить, как распределить материалы, людские ресурсы и финансы между подразделениями, чтобы наиболее эффективным образом достичь целей организации. Не имеет значения, чего касается это решение: распределения техники, возможности увеличения кадрового состава, получения дополнительных средств, люди всегда хотят получать не меньше, а больше. Таким образом, необходимость делить ресурсы почти неизбежно ведет к различным видам конфликта;

— *взаимозависимость задач.* Возможность конфликта существует везде, где один человек или группа зависят в выполнении задачи от другого человека или группы. Особенно это проявляется в органах внутренних дел, где задачи раскрытия преступлений, обеспечения общественной безопасности, охраны общественного порядка решаются совместно многими подразделениями. Например, деятельность по раскрытию и расследованию преступления осуществляют во взаимосвязи сотрудники оперативных и следственных подразделений. Поскольку все организации являются системами, состоящими из взаимозависимых элементов, при неадекватной работе одного подразделения или человека взаимозависимость задач может стать причиной конфликта;

— *различия в целях.* Возможность конфликта увеличивается по мере того, как организации становятся более специализированными и разбиваются на подразделения. Это происходит потому, что специализированные подразделения сами формулируют свои цели (например, достижение определенных показателей работы) и могут уделять большее внимание их достижению, чем целям всей организации;

— *различия в представлениях и ценностях.* Представление о какой-либо ситуации зависит от желания достичь определенной цели. Вместо того чтобы объективно оценить ситуацию, люди могут рассматривать только те взгляды, альтернативы и аспекты ситуации, которые, по их мнению, благоприятны для их группы и личных потребностей. Различия в ценностях — весьма распространенная причина конфликта. Например, подчиненный может считать, что всегда имеет право на выражение своего мнения, в то время как руководитель может полагать, что подчиненный имеет право выражать свое мнение только тогда, когда его спрашивают, и беспрекословно делать то, что ему говорят. Таким образом, «различия в ценностях», вероятно, вызовут конфликт;

— *различия в манере поведения и жизненном опыте.* Люди, которые постоянно проявляют агрессивность и враждебность и которые готовы оспаривать каждое слово, создают вокруг себя атмосферу, чреватую конфликтом. Различия в жизненном опыте, ценностях, образовании, стаже, возрасте и социальных характеристиках уменьшают степень взаимопонимания и сотрудничества между представителями различных подразделений;

— *неудовлетворительные коммуникации.* Сложности в передаче информации являются как причиной, так и следствием конфликта. Если руководство не может довести до сведения подчиненных значение нововведений для организации, подчиненные могут негативно отреа-

гировать на них. Другие распространенные проблемы передачи информации, вызывающие конфликт, — неоднозначные критерии качества, неспособность точно определить должностные обязанности и функции всех сотрудников и подразделений, а также предъявление взаимоисключающих требований к работе.

Из *модели процесса конфликта* (рис. 7) видно, что существование одного или более источников конфликта увеличивает возможность возникновения конфликтной ситуации в процессе управления. Но и при большей возможности возникновения конфликта стороны могут не захотеть реагировать так, чтобы усугублять ситуацию. При этом во многих случаях человек будет реагировать так, чтобы не дать другому добиться желаемой цели.

Следующая стадия конфликта — это управление им. В зависимости от того, насколько эффективным будет управление конфликтом, его последствия станут функциональными или дисфункциональными, что, в свою очередь, повлияет на возможность будущих конфликтов: устранит причины конфликтов или создаст их.



Рис. 7. Модель процесса развития конфликта

Функциональные последствия конфликта заключаются в том, что:

- проблема может быть решена таким путем, который приемлем для всех сторон, и в результате люди больше будут чувствовать свою причастность к разрешению этой проблемы. В свою очередь это сводит к минимуму или совсем устраняет трудности в осуществлении решений — враждебность, несправедливость и вынужденность поступать против воли;

- стороны будут больше расположены к сотрудничеству, а не к антагонизму в последующих ситуациях, возможно, чреватых конфликтом;

- конфликт может уменьшить возможности группового мышления и синдрома покорности, когда подчиненные не высказывают идей, которые, как они считают, противоречат идеям их руководителей. Это, в свою очередь, может улучшить качество процесса принятия решений.

Дисфункциональные последствия конфликта, т. е. условия, которые мешают достижению целей организации:

- неудовлетворенность, плохое состояние духа сотрудников, рост текучести кадров и снижение производительности;

- меньшая степень сотрудничества в будущем;

- сильная преданность своей группе и больше непродуктивной конкуренции с другими группами организации;

- представление о другой стороне как о «враге», представление о своих целях как о положительных, а о целях другой стороны — как об отрицательных;

- свертывание взаимодействия и общения между конфликтующими сторонами;

- рост враждебности между конфликтующими сторонами по мере уменьшения взаимодействия и общения;

- смещение акцента, т. е. придание большего значения «победе» в конфликте, чем решению реальной проблемы.

Существуют несколько эффективных способов управления конфликтной ситуацией⁵, которые можно разделить на структурные и межличностные.

К структурным методам управления конфликтной ситуацией относятся:

- *разъяснение требований к работе*, т. е. разъяснение руководителем подчиненным того, какие результаты ожидаются от каждого сотруд-

⁵ Подробнее о способах разрешения конфликтов см.: Пономарев И. В. Конфликты в деятельности и общении работников органов внутренних дел. М., 1988.

ника в подразделения (такие параметры, как уровень результатов, который должен быть достигнут, система информационного обеспечения, полномочия и ответственность, политика, процедуры и правила);

— *использование координационных и интеграционных механизмов.* Применение координационных механизмов заключается в использовании иерархии полномочий, которая упорядочивает взаимодействие людей, принятие решений и информационные потоки внутри организации. Если два или более подчиненных имеют разногласия по какому-либо вопросу, конфликта можно избежать, обратившись к их общему начальнику и предлагая ему принять решение. Интеграционный механизм заключается в использовании служб, осуществляющих связь между функциями, т. е. межфункциональных и целевых групп, совместных совещаний;

— *установление общеорганизационных комплексных целей.* Идея этих высших целей — направить усилия всех участников на достижение общей цели. Установление четко сформулированных целей для всей организации в целом также будет способствовать тому, что руководители отделов будут принимать решения, благоприятствующие всей организации, а не только их собственной функциональной области;

— *использование системы вознаграждений* таким образом, чтобы вознаграждались люди, которые вносят свой вклад в достижение общеорганизационных целей, помогают другим группам организации и стараются подойти к решению проблемы комплексно. Не менее важно, чтобы система вознаграждений не поощряла неконструктивное поведение отдельных лиц или групп.

Межличностные методы управления конфликтной ситуацией — это скорее тип поведения конкретного человека в конфликте. Одной из самых распространенных методик диагностики поведения личности в конфликтной ситуации является опросник Кеннета Томаса «Определение способов регулирования конфликтов». К. Томас исходил из того, что людям не следует избегать конфликтов или разрешать их любой ценой, а требуется уметь грамотно ими управлять. Он предложил двухмерную модель регулирования конфликтов (рис. 8), одно измерение которой — поведение личности, основанное на внимании к интересам других людей (кооперация); второе — поведение, подразумевающее игнорирование целей окружающих и защиту собственных интересов (напористость).

В соответствии с двумя основополагающими измерениями (кооперация и напористость) выделяется пять способов регулирования конфликтов:

- *соревнование* (конкуренция) — стремление добиться своих интересов в ущерб другому;
- *приспособление* — принесение в жертву собственных интересов ради другого;
- *компромисс* — соглашение на основе взаимных уступок, при которых ни одна из сторон не достигает своей цели полностью;
- *избегание* — отсутствие стремления к кооперации и отсутствие тенденции к достижению собственных целей (подразумевается, что человек старается уйти от конфликта);
- *сотрудничество* — участники ситуации приходят к альтернативе, полностью удовлетворяющей интересы обеих сторон.

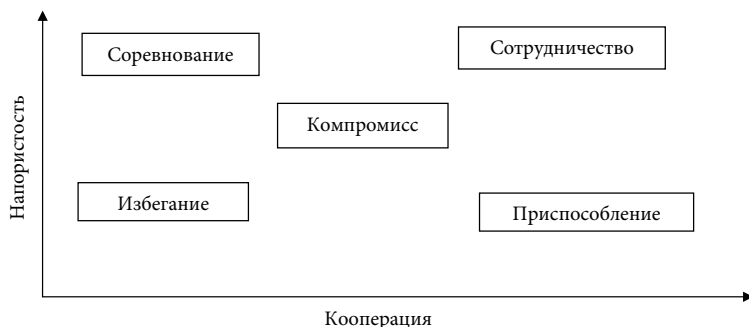


Рис. 8. Модель регулирования конфликтов К. Томаса

Таким образом, в сложных ситуациях, где разнообразие подходов и точная информация являются существенными для принятия здорового решения, появление конфликтующих мнений надо даже поощрять и управлять ситуацией, используя различные методы управления конфликтом.

§ 3. Роль руководителя в системе управления органами внутренних дел

В теории управления достаточно глубоко изучались и изучаются такие явления, как власть, влияние, стиль управления, лидерство. Фигуре руководителя уделяется особое внимание, так как это человек, от которого во многом зависит успех всей организации.

Руководство и лидерство — это комплекс качеств, которые в должной мере обеспечивают авторитет руководителя. Авторитет — это лич-

ное влияние человека на коллектив, которое он приобретает своим трудом, профессиональными знаниями, организаторскими способностями, нововведениями, умением работать с людьми. Все это обеспечит авторитет личности руководителя, который, в отличие от авторитета должности (обеспечивается самой должностью), необходимо заслужить.

Для того чтобы авторитет должности руководителя сочетался с авторитетом его личности, он должен объединить в себе лидерские и руководящие качества. Следует заметить, что лидерство и руководство — это разные вещи, хотя и очень похожие. *Лидерство* — это процесс психологического влияния одного человека на других людей при совместном стремлении к достижению общих целей. Он основан на принципах свободного общения, взаимопонимания и добровольности подчинения. Чем выше авторитет руководителя, тем сильнее его воздействие на сотрудников, тем увереннее мы можем назвать его лидером. *Руководство* — это процесс правового воздействия, осуществляемый руководителем на основе власти, вверенной ему обществом или коллективом. Руководство основано на принципах властного отношения, распорядительства, социального контроля и применения дисциплинарной практики вплоть до принуждения. Следовательно, авторитет руководителя имеет два источника: личный, выражающийся в способности руководителя к лидерскому влиянию, и общественный, выражающийся в обладании руководителем властью и должностным престижем.

Существует большое количество теорий, авторы которых пытаются найти ответ на вопрос, как должен вести себя руководитель, какие средства влияния и стили поведения показали себя наиболее эффективными для достижения целей организации. Известно, что к сегодняшнему дню проведено более десяти тысяч исследований, которые можно обобщить в подходах к изучению лидерства или теориях лидерства.

Подходы к изучению лидерства. Наиболее известны три подхода к определению значимых факторов эффективного лидерства:

- 1) подход с позиций личных (лидерских) качеств Р. Стогдилла, Р. Манна, У. Бенниса;
- 2) поведенческий подход (лидерского поведения) К. Левина, Р. Лайкерта, Р. Блейка, Д. Моутон;
- 3) ситуационный подход (ситуационного лидерства) Ф. Фидлера, П. Херси и К. Бланшара, Р. Хауса и Т. Митчелла и др.⁶

⁶ Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Указ. соч. С. 489.

Подход с позиций личных (лидерских) качеств или «теория великих людей» проистекал из того, что лучшие из руководителей обладают определенным набором общих для всех них качеств. Таким образом, если бы эти качества были выявлены, люди могли бы научиться воспитывать их в себе и тем самым становиться эффективными руководителями⁷. В этом направлении были проведены сотни исследований, породивших предельно длинный список выявленных лидерских качеств. Ральф Стогдилл в 1948 г. попытался обобщить и сгруппировать все ранее выявленные лидерские качества и пришел к выводу, что в основном пять качеств характеризуют лидера: ум, или интеллектуальные способности; господство, или преобладание над другими; уверенность в себе; активность и энергичность; знание дела.

Интересный результат был получен Уорреном Беннисом, исследовавшим 90 успешных лидеров и определившим следующие четыре группы лидерских качеств:

- управление вниманием, или способность так представить сущность результата или исхода, цели или направления движения/действий, чтобы это было привлекательным для последователей;

- управление значением, или способность так передать значение созданного образа, идеи или видения, чтобы они были поняты и приняты последователями;

- управление доверием, или способность построить свою деятельность с таким постоянством и последовательностью, чтобы получить полное доверие подчиненных;

- управление собой, или способность настолько хорошо знать и вовремя признавать свои сильные и слабые стороны, чтобы для усиления своих слабых сторон умело привлекать другие ресурсы, включая ресурсы других людей.

Последующее изучение привело к формированию практически бесконечного перечня потенциально важных лидерских качеств: инициативность, гибкость, проницательность, созидательность и творчество, смелость, самоуверенность, любопытство и познавательность, интуиция, уравновешенность, независимость, амбициозность, потребность в достижениях, настойчивость и упорство, работоспособность, обязательность, участливость и многие другие. Авторы не пришли

⁷ О развитии лидерских качеств см. подробнее: *Диагностика и развитие управленческого потенциала руководителя органа внутренних дел : учебно-методическое пособие*. М., 2006 ; *Лидерство и управление организацией : учебное пособие* / С. А. Баркалов и др. Воронеж, 2012.

к единому выводу о наборе качеств, которые непременно отличают лидера. Кроме того, в разных ситуациях эффективные руководители обнаруживали разные личные качества. Следовательно, человек становится руководителем не только потому, что он обладает некоторым набором личных свойств.

Согласно *поведенческому подходу* эффективность управления определяется не личными качествами руководителя, а скорее его привычной манерой поведения по отношению к подчиненным. Исследовательский интерес сдвинулся от поиска ответа на вопрос, кто является лидером, к ответу на вопрос, что и как лидеры делают. Поведенческий подход создал основу для классификации стилей руководства. Стиль руководства — это совокупность приемов и методов, применяемых лидером (также и руководителем) с целью воздействия на подчиненных, чтобы оказывать на них влияние и побуждать к достижению целей организации.

По традиционной системе классификации стиль может быть авторитарным (одна крайность) и либеральным (другая крайность). Между ними находится демократичный стиль (рис. 9).

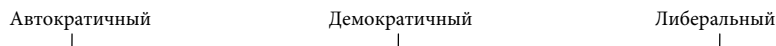


Рис. 9. Стили руководства

Следует отметить, что каждая организация и каждый управляющий уникальны, поэтому стиль руководства не всегда можно отнести к какой-то конкретной категории. Скорее стиль данного руководителя может быть соотнесен с какой-то позицией в данной шкале (например, между автократом и демократом).

Авторитарный лидер в управлении авторитарен («делай по-моему»). Обладает достаточной властью, чтобы навязать свою волю исполнителям, и в случае необходимости без колебаний прибегает к этому. Авторитаризм намеренно апеллирует к потребностям более низкого уровня своих подчиненных. Обычно как можно более централизует полномочия, структурирует работу подчиненных и почти не дает им свободы в принятии решений. Чтобы обеспечить выполнение работ, может оказывать психологическое давление. Сам факт руководства, командования доставляет ему удовольствие. Управляющие воздействия он осуществляет энергично, решительно. Он чрезвычайно уверен в себе

и в своих способностях; не может согласиться или с трудом соглашается с мнением подчиненных. Для такого руководителя характерна сугубо официальная форма общения с подчиненными. При недостатке организаторских способностей, профессиональных знаний, общей культуры и при слабом контроле со стороны вышестоящих начальников такой руководитель склонен проявлять черты самодурства вплоть до унижения достоинства подчиненных. Это провоцирует резкие конфликты, формирует неверие подчиненных в свои силы, порождает пассивность, формализм, а у людей недостаточно принципиальных — подхалимство и угодничество.

Демократичный («делай, как условились») лидер предпочитает такие механизмы влияния, которые апеллируют к потребностям более высокого уровня (потребность в принадлежности, высокой цели, самовыражении). Избегает навязывать свою волю подчиненным. Организации, где доминирует демократичный стиль, характеризуются высокой степенью децентрализации полномочий. Подчиненные принимают активное участие в принятии решений и пользуются широкой свободой в выполнении заданий. Подчиненным предоставляется самостоятельность соразмерно их квалификации и выполняемым функциям. Вместо того, чтобы осуществлять жесткий контроль за подчиненными в процессе их работы, такой руководитель обычно ждет, когда работа будет выполнена до конца, чтобы провести оценку. Он прилагает много усилий, чтобы создать атмосферу открытости и доверия, и если подчиненным понадобится помощь, они не стесняются обратиться к руководителю. Для него характерно уважительное отношение к подчиненным. Демократ удачно сочетает в себе терпеливость, высокие коммуникативные свойства и общую культуру с решительностью, энергией и умением руководить людьми, присущими «автократу».

Либеральный («делай, как знаешь», крайняя степень — попустительский) лидер дает подчиненным практически полную свободу в определении своих целей и контроле за своей собственной работой. Участие руководителя в этом процессе минимально. Либерал не стремится демонстрировать руководящее положение, а напротив — как бы стесняется его. Распоряжение он обычно облекает в форму просьб, его манера поведения с подчиненными интеллигентна, подчеркнуто вежлива. Он охотно выслушивает мнение подчиненных, не уклоняется от неформального общения с ними. В то же время ему могут быть присущи отсутствие инициативы, нежелание принять на себя ответственность, чрезмерная осторожность, ожидание указания «сверху», недостаточная

компетентность и требовательность. Часто он сам выполняет работу, а не заставляет подчиненных.

Основной недостаток поведенческого подхода заключался в тенденции исходить из предположения, что существует какой-то один «лучший» стиль руководства (например, таковым часто называют демократичный стиль). На самом деле не существует одного оптимального стиля управления. Исследования, проводимые Куртом Левиным, показали, что авторитарное руководство добивалось выполнения большего объема работы, чем демократичное. Однако на другой чаше весов были низкая мотивация, меньшая оригинальность, меньше дружелюбия в группах, большая агрессивность, подавляемая тревога и одновременно — более зависимое и покорное поведение. По сравнению с демократичным руководством, при либеральном отмечалось уменьшение объема работы и снижение ее качества. Следует признать, что в дальнейших исследованиях в этой сфере постоянная зависимость между стилем руководства и эффективностью не была выявлена. Это означает, что один стиль руководства не может считаться лучшим во всех случаях. Поэтому был сделан другой важный вывод — «оптимальный» стиль меняется в зависимости от ситуации.

Ситуационный подход исходит из того, что на процесс управления всегда воздействуют один или несколько факторов. Чтобы выявить эти факторы, теоретики стали обращать внимание не только на руководителя и исполнителя, а на всю ситуацию в целом.

Ситуационная модель руководства Ф. Фидлера выделяет факторы, влияющие на поведение руководителя: отношения между руководителем и членами коллектива (плохие и хорошие), структура задачи (структурирована и не структурирована), должностные полномочия (большие и малые).

Подход Т. Митчелла и Р. Хауса «путь — цель» исходит из двух ситуационных факторов: личные качества подчиненных и воздействие внешней среды.

Теория жизненного цикла П. Херси и К. Бланишара (рис. 10) в качестве основного фактора определяет «зрелость» исполнителей, под которой понимается не возрастная категория, а способность нести ответственность за свое поведение, желание достичь поставленной цели, а также образование и опыт в решении конкретной задачи, которую необходимо выполнить. Понятие зрелости не является постоянным качеством лица или группы, а характеризует конкретную ситуацию. Соответственно, руководитель может менять и свое поведение в зависимости от отно-

сительной зрелости лица или группы. Именно этот фактор определяет выбор одного из четырех стилей руководства, которые соответствуют конкретному уровню зрелости исполнителей: «давать указания», «продавать», «участвовать», «делегировать».

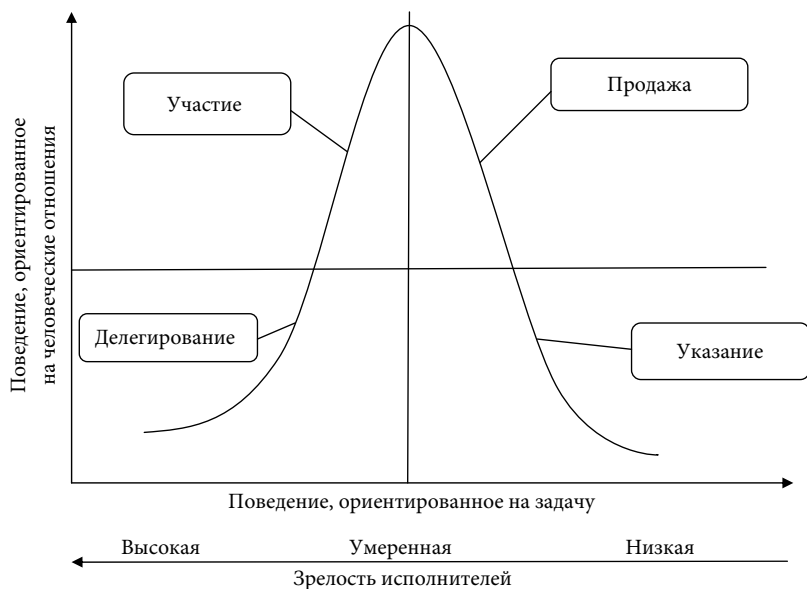


Рис. 10. Теория жизненного цикла П. Херси и К. Бланшара

Стиль «давать указания» требует, чтобы руководитель сочетал большую степень ориентированности на задачу и малую — на человеческие отношения. Он годится для подчиненных с низким уровнем зрелости: подчиненные либо не хотят, либо не способны отвечать за конкретную задачу, и им требуются соответствующие инструкции, руководство и строгий контроль.

Стиль «продавать» подразумевает, что стиль руководителя в равной и в высокой степени ориентирован и на задачу, и на отношения. В этой ситуации подчиненные хотят принять ответственность, но не могут, так как обладают средним уровнем зрелости. Таким образом, руководитель должен давать конкретные инструкции подчиненным относительно того, что и как надо делать, и одновременно поддерживать их желание выполнять задание и энтузиазм.

Стиль «участвовать» характеризуется умеренно высокой степенью зрелости исполнителей, т. е. подчиненные могут, но не хотят отвечать за выполнение задания. В этом случае руководитель должен сочетать низкую степень ориентированности на задачу и высокую степень — на человеческие отношения, выбирая стиль, основанный на участии подчиненных в принятии решений, потому что подчиненные знают, что и как надо выполнять, и им не требуется конкретных указаний. Однако они также должны хотеть и сознавать свою причастность к выполнению данной задачи. Руководители могут повысить мотивацию и причастность своих подчиненных, предоставляя им возможность участвовать в принятии решений, а также оказывая им помощь и не навязывая никаких указаний.

Стиль «делегировать» характеризуется высокой степенью зрелости исполнителей. В этой ситуации подчиненные и могут, и хотят нести ответственность, они знают, что и как делать, и сознают высокую степень своей причастности к задаче, поэтому поведение руководителя может сочетать низкую степень ориентированности на задачу и на человеческие отношения. В результате руководитель позволяет подчиненным действовать самим: им не нужны ни поддержка, ни указания, так как они способны делать все это сами.

Таким образом, модель жизненного цикла П. Херси и К. Бланшара рекомендует гибкий, адаптивный стиль руководства, но, как и другие модели лидерства, она не получила всеобщего признания. Критика подчеркивала отсутствие последовательного метода измерения уровня зрелости; упрощенное деление стилей и неясность в отношении того, смогут ли руководители на практике вести себя с такой степенью гибкости, как требует модель. Тем не менее, различные ситуационные модели помогают осознать необходимость гибкого подхода к руководству. Чтобы точно оценить ситуацию, руководитель должен хорошо представлять способности подчиненных и свои собственные, характер задач, полномочия и т. д.

Обобщив рассмотренные теории лидерства, можно сделать вывод, что преобладание авторитарного стиля руководства в органах внутренних дел обусловлено прежде всего сложностью и спецификой решаемых задач и широтой предоставленных полномочий (вплоть до применения оружия и специальных средств). Целесообразно придерживаться авторитарного стиля в руководстве строевыми подразделениями, где требуется высокий уровень субординации и дисциплины; при проведении оперативных мероприятий, связанных с необходимостью действовать

четко, решительно, с элементами риска. В руководстве следственными подразделениями, учитывая процессуальную самостоятельность следователей, целесообразно придерживаться демократичного стиля управления с отклонениями в сторону авторитаризма или либерализма в зависимости от характеристик ситуации. Некоторыми подразделениями в системе органов внутренних дел может руководить даже «либерал», например, в системе научной и педагогической деятельности. В данной сфере недостатки этого стиля вполне компенсируются высокими деловыми, профессиональными качествами сотрудников.

Конечно, результаты приведенных исследований не могут дать бесспорных рекомендаций, применение которых позволило бы во всех случаях добиться успешных результатов в управлении организацией. Однако их изучение помогает руководителю проанализировать свой стиль руководства, выявить его недостатки, оценить характеристики подчиненных, определить направление изменения взаимоотношений с ними, с тем чтобы научиться эффективно сочетать авторитет власти с властью авторитета.

ГЛАВА V. ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ РАБОТА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Понятие и содержание процесса управления

Процессный подход к управлению рассматривает всю деятельность организации как набор процессов. Процесс — это последовательная серия действий по выполнению функций, имеющая определенную последовательность и требующая затрат ресурсов и времени. Поэтому для того, чтобы управлять, необходимо управлять процессами, протекающими в организации. Эти действия непрерывны, взаимосвязаны между собой и, в сущности, представляют собой некий замкнутый цикл, который нельзя искусственно разрывать.

Процесс управления¹ — это совокупность действий руководителя и аппарата управления по упорядочению функционирования организации и ее элементов для достижения стоящих перед ними целей. В рамках процесса управления решаются две задачи:

— тактическая — заключается в поддержании устойчивости, гармоничности взаимодействия и работоспособности всех элементов системы управления;

— стратегическая — обеспечивает развитие и совершенствование системы управления, перевод ее качественно и количественно в иное состояние.

Наиболее активной формой воздействий в процессе управления являются *управленческие решения*. Они требуют от руководителя непосредственного вмешательства, анализа большого объема информации, выработки вариантов решений и организации их выполнения. По сути, процесс управления — это непрерывная цепь управленческих решений. Исходя из этого, в процессе управления можно выделить два этапа: теоретический и практический.

¹ Подробнее о процессе управления см.: Воронов А. М. Процесс управления в органах внутренних дел : учебное пособие. М., 2003.

Теоретический этап включает в себя прежде всего целеполагание, т. е. выявление проблемной ситуации, прогноз ее развития и формирование руководителем цели функционирования подчиненной ему системы, а также разработку критериев оценки ее результатов. Определение цели всегда происходит на основе информации о складывающейся ситуации и ее анализа для ознакомления с вопросом, по которому принимается решение (собственно, эта деятельность и составляет содержание информационно-аналитической работы). На основе анализа собранной информации, прогноза изменений и в соответствии с поставленными целями готовится и принимается управленческое решение. *Практический этап* предполагает организацию исполнения принятого управленческого решения.

Характеристиками процесса управления являются замкнутость, цикличность и непрерывность.

Следует иметь в виду, что состав и последовательность стадий и рабочих операций, выполняемых в процессе управленческой деятельности, разграничиваются условно. Сам процесс, по существу, целостен, органичен и разнообразен по содержанию. Для конкретного человека или определенной службы участие в процессе управления может быть сведено лишь к одной или нескольким стадиям управленческого цикла. Поэтому объективная необходимость такого вида деятельности, как социальное управление, заключается в том, что оно обеспечивает согласованность и упорядоченность коллективных действий людей для достижения общественно значимых целей и решения поставленных задач.

§ 2. Назначение и содержание информационно-аналитической работы в органах внутренних дел

Эффективность управленческих воздействий органов внутренних дел в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в значительной степени определяется глубиной и всесторонностью систематического анализа складывающейся обстановки и своевременной выработкой на его основе управленческих решений по реагированию на ее изменения. Этим целям и служит информационно-аналитическая работа, суть которой заключается в получении и изучении широкого комплекса разносто-

ронней информации, необходимой для принятия управленческих решений в определенной сфере деятельности².

Назначение информационно-аналитической работы. Информационно-аналитическая деятельность предназначена для обеспечения выработки своевременных, обоснованных и рациональных управленческих решений руководителей органов и подразделений органов внутренних дел при реализации функций управления. Поэтому низкий уровень информационно-аналитической работы приводит к принятию неоптимальных управленческих решений, просчетам и упущениям в оперативно-служебной деятельности. Напротив, являясь базой текущего и перспективного планирования, грамотная информационно-аналитическая работа дает возможность наиболее целесообразно использовать имеющиеся в распоряжении силы и средства, принимать обоснованные и наиболее эффективные меры по улучшению оперативно-служебной деятельности.

Субъекты информационно-аналитической работы. Информационно-аналитическая работа пронизывает все звенья системы органов внутренних дел, осуществляется на всех ее уровнях, всеми службами и подразделениями. Фактически информационно-аналитической работой занимается в том или ином объеме каждый сотрудник органов внутренних дел. На уровне исполнителей (например, работников уголовного розыска и следствия) анализируются обстоятельства, сопутствующие совершению правонарушений, исследуются причины и условия, способствующие совершению преступлений, и осуществляется поиск наиболее эффективных форм и методов работы. На уровне служб и подразделений органа внутренних дел ведется комплексный анализ состояния правопорядка по линии соответствующей службы, выявляются наиболее актуальные проблемы и проводится их детальное исследование. Однако центром организации и практического осуществления информационно-аналитической работы являются информационные и штабные подразделения, которые осуществляют уже

² Подробнее см.: Зубов И. Н., Попков В. Ю., Титов А. П., Тищенко В. Н. Организация информационно-аналитической работы в органах внутренних дел : методическое пособие / под общ. ред. П. Т. Маслова. М., 1998 ; Информационно-аналитическое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел : курс лекций / Ф. Ф. Анжуров, А. М. Кононов, Р. А. Софьин. М., 2011 ; Ишин А. М. Информационно-аналитическое обеспечение и практика анализа оперативной обстановки на уровне горрайорганов внутренних дел : учебно-практическое пособие. Калининград, 2005.

периодический комплексный сбор и анализ информации об оперативной обстановке по всем направлениям деятельности органов внутренних дел.

Основными направлениями информационно-аналитической работы являются:

1) накопление, обобщение и анализ информации о происходящих на обслуживаемой территории социально-политических, экономических, демографических, межнациональных и иных процессах, влияющих на криминогенную обстановку;

2) комплексный анализ информации по проблемам борьбы с преступностью, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности;

3) организация проведения социологических и криминологических исследований, прогнозирование тенденций и процессов в криминальной сфере;

4) подготовка для начальника органа внутренних дел или для направления в инстанции информационно-аналитических и справочных материалов;

5) формирование справочно-информационного фонда для нужд подразделений органа внутренних дел, в котором концентрируются и хранятся информационные документы и материалы (нормативные акты; статистика правонарушений; материалы инспектирования органа внутренних дел; отчетные, аналитические материалы подразделений органа внутренних дел; сборники научных трудов, результаты проведения научных исследований; печатные издания штабов; переводные материалы о деятельности правоохранительных органов зарубежных стран, отчеты сотрудников о заграникомандировках; материалы социологических исследований; тематический учет рекомендованных к внедрению материалов о положительном опыте; материалы средств массовой информации, касающиеся деятельности органов внутренних дел, и др.).

§ 3. Информационное обеспечение управления органами внутренних дел

Информационно-аналитическая работа тесно связана с получением и изучением широкого комплекса разносторонней информации. Информация (*лат. informatiō* — «разъяснение, представление, понятие о чем-либо») — это сведения, независимо от формы их представ-

ления воспринимаемые человеком или специальными устройствами как отражение фактов материального мира в процессе коммуникации. Применительно к деятельности системы органов внутренних дел понятие информации можно сформулировать как сведения, характеризующие:

- состояние и деятельность системы органов внутренних дел;
- состояние и воздействие внешней среды, определяющие ее деятельность³.

Организация информационного обеспечения предполагает прежде всего создание соответствующего информационного фонда. От того, насколько грамотно будет отобрана первичная информация, зависит успешность решения конечной задачи предстоящего анализа. Именно цель исследования определяет конкретный объем и содержание данных, необходимых для анализа. Несмотря на то что в каждом конкретном случае объем и содержание информации различаются, можно выделить ряд универсальных **требований, предъявляемых к информации**:

- требования к объему заключаются в минимальности и в то же время достаточности и всесторонности информации (избыточная информация засоряет информационный массив, влечет неоправданные затраты на ее переработку, недостаточность ее ведет к поверхностной, неглубокой оценке фактов, а отсутствие всесторонности — к принятию однобоких решений);

- требования к качеству информации предполагают своевременность (нельзя допускать ни преждевременного сбора информации, ни ее получения с опозданием); достоверность (обеспечивается надежностью источника, из которого получена информация); полезность (оценивается относимостью информации к исследуемому вопросу).

Источники информации. Большое значение для правильного отбора информации имеет знание источников, откуда могут быть почерпнуты необходимые сведения. Информация в органы внутренних дел может поступать в виде:

- статистических данных, характеризующих социально-экономическое положение, демографическую ситуацию и состояние правопорядка на территории обслуживания⁴;

³ Ипакян А. П. Организация системы информации и аналитическая работа в органах внутренних дел. М., 1971. С. 7.

⁴ О едином учете преступлений : приказ Генпрокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399.

— сведений о силах и средствах органа внутренних дел, результатах его оперативно-служебной деятельности, состоянии дисциплины и законности;

— информационно-аналитических и справочных материалов органа внутренних дел, а также иных правоохранительных органов;

— сведений, характеризующих судебную практику;

— материалов инспектирования и контрольных проверок органа внутренних дел;

— материалов научных исследований, в том числе по изучению общественного мнения о состоянии правопорядка, борьбы с преступностью и деятельности органов внутренних дел;

— писем, жалоб, обращений граждан в государственные органы, в том числе в органы внутренних дел;

— материалов средств массовой информации по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;

— отечественной и зарубежной литературы по правоохранительной тематике и др.

Существуют три основных *метода сбора информации*:

— *наблюдение* — метод сбора информации путем непосредственного изучения социального явления в его естественных условиях. В органах внутренних дел наблюдение применяется для непосредственного ознакомления с положением дел на местах, при изучении оперативной обстановки на обслуживаемой территории и решении других задач. Достоинством наблюдения как метода сбора информации служит его непосредственность, возможность увидеть объект во всей его многосторонности. Основным же его недостатком следует считать возможность наблюдения лишь небольшого числа объектов ввиду ограничений физических возможностей исследователя (данная проблема решается за счет использования средств видеонаблюдения и фиксации информации, позволяющих охватить гораздо большее количество объектов), а также вмешательство наблюдателя в наблюдаемый процесс и его неизбежный субъективизм;

— *опрос* — психологический вербально-коммуникативный метод, заключающийся во взаимодействии между интервьюером и респондентом посредством получения ответов на заданные вопросы. Опрос может проводиться в формах анкетирования и интервьюирования. Данные, полученные таким путем, отражают, например, общественное мнение о деятельности органов внутренних дел или выявляют проблемы их внутриорганизационной деятельности. В последнем

случае опросу могут быть подвергнуты различные категории сотрудников (участковые уполномоченные, следователи, работники уголовного розыска и др.);

— *изучение документов* как метод сбора информации для последующего принятия решения применяется наиболее часто, так как в многочисленных и разнообразных документах (отчетах, справках, докладных записках, заявлениях, жалобах и др.) содержатся необходимые сведения и данные о состоянии общественного порядка и деятельности аппаратов и служб органов внутренних дел.

Большую роль в информационном обеспечении органов внутренних дел играют информационные подразделения. Впервые они были созданы в 1918 г. в виде статистического отдела Народного комиссариата внутренних дел. В настоящее время ведущая роль в данной сфере принадлежит федеральному казенному учреждению «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵, в задачи которого входит:

— информационное обеспечение в установленном порядке подразделений МВД России, органов государственной власти Российской Федерации, правоохранительных органов иных государств;

— формирование и ведение централизованных учетов, баз данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, дактилоскопической, статистической и иной информации;

— формирование архивных фондов;

— оказание государственных услуг населению (выдача справок о наличии судимости и др.).

§ 4. Аналитическая работа в органах внутренних дел

Термин «*аналитическая работа*» означает исследовательскую, познавательную деятельность по выявлению причинных связей, тенденций и закономерностей, необходимую для обоснования принимаемых решений и оценки эффективности функционирования системы⁶. Любая организационная или тактическая проблема в управленческой дея-

⁵ Об утверждении Устава казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» : приказ МВД России от 31 декабря 2010 г. № 910.

⁶ Веселый В. В. Методика и процедура аналитической работы в МВД, УВД. М., 1974.

тельности органов внутренних дел решается на основе предварительного изучения и анализа оперативной обстановки.

Аналитическую работу в органах внутренних дел можно определить как исследовательскую, познавательную деятельность по выявлению причинных связей, тенденций и закономерностей, охватывающую своим содержанием изучение и оценку информации о состоянии правопорядка и результатах практической деятельности органов внутренних дел, а также об условиях внешней среды, в которой эта деятельность протекает.

Осуществляемая органами внутренних дел аналитическая работа весьма многогранна и разнообразна. В ней выделяют несколько самостоятельных направлений, для каждого из них характерны своя цель и соответствующие виды и объемы исходной информации, подлежащей сбору, изучению и оценке. Одним из основных направлений аналитической работы в органах внутренних дел является **комплексный анализ оперативной обстановки**, основную задачу которого составляет получение полного и объективного представления о состоянии правопорядка и борьбы с преступностью, причинах изменений в криминальной ситуации, а также выявление наиболее характерных недостатков в организации и практике оперативно-служебной и управленческой деятельности органа внутренних дел с целью выработки и осуществления адекватных мер по совершенствованию его работы.

Основными видами комплексного анализа в органах внутренних дел являются: текущий анализ, анализ нарастающим итогом за отчетный период, анализ за длительный период, внеочередной, проблемный и сравнительный анализы.

1. *Текущий анализ* (за сутки, неделю, месяц) должен обеспечивать потребности оперативного управления, повседневной организации работы личного состава органа внутренних дел. На его основе принимаются меры реагирования на конкретные правонарушения и преступления, вносятся необходимые коррективы в расстановку сил и средств, осуществляются другие управленческие мероприятия.

Суточный анализ оперативной обстановки является составной частью структуры доклада оперативного дежурного начальнику ОВД в ходе приема — сдачи дежурства. При этом анализу подвергается поступившая в течение суток в дежурную часть информация о:

- количестве зарегистрированных преступлений и происшествий на обслуживаемой территории;
- местах их совершения;

- лицах, выявленных за их совершение;
- особенностях их совершения;
- преступлениях, раскрытых «по горячим следам», а также обстоятельствах, способствовавших этому;
- мерах, предпринятых дежурным нарядом по раскрытию преступлений, которые остались нераскрытыми, а также обстоятельствах, помешавших этому.

При анализе оперативной обстановки за неделю обобщаются данные суточных сводок; исследуются показатели преступности по дням недели и времени суток в сопоставлении со временем работы личного состава ОВД; изучается распространенность преступлений на обслуживаемой территории (по микрорайонам, улицам и т. д.), в том числе с применением картографического метода.

Это позволяет правильно и эффективно направлять деятельность участковых уполномоченных милиции, сотрудников уголовного розыска по предупреждению преступлений; рационально расставлять посты и маршруты патрульно-постовых нарядов и т. д. При данном виде анализа особое внимание уделяется организации работы по раскрытию преступлений «по горячим следам», в частности организации выезда на места происшествий (своевременность выезда, состав следственно-оперативной группы, участие в осмотре специалистов, кинолога, проведение первоначальных следственных и розыскных мероприятий).

Анализ оперативной обстановки за месяц, кроме всего прочего, должен содержать:

- количественные сведения о лицах, состоящих на учете в ОВД;
- списки угнанного с территории обслуживания автотранспорта;
- информацию о нераскрытых тяжких преступлениях;
- данные о лицах, находящихся в розыске.

Текущий анализ проводится в сравнении с аналогичными периодами прошлых лет с учетом комплексных специальных мероприятий. Таким образом, текущий анализ предназначен для исследования стихийных проявлений преступности и иных правонарушений и принятия неотложных мер по локализации нежелательного развития событий и отличается, главным образом, ограниченностью объемов исходной информации и глубиной исследования.

2. *Анализ нарастающим итогом за отчетный период* (квартал, полугодие, девять месяцев, год) позволяет выявить возникающие в оперативной обстановке отклонения от сложившихся тенденций в состоянии

правопорядка, динамике и структуре преступности, исследовать причины произошедших изменений во взаимосвязи с эффективностью работы органа внутренних дел.

Этот вид анализа не только позволяет оценить сложившуюся криминальную ситуацию, но и является основой для внесения необходимых коррективов в оперативно-служебную деятельность на предстоящий период. На его базе готовятся аналитические документы о состоянии правопорядка и результатах борьбы с преступностью, информация в инстанции, разрабатываются планы мероприятий.

Комплексный анализ оперативной обстановки за отчетный период должен включать в себя следующие разделы:

- социально-экономическая, демографическая и иная характеристика обслуживаемой территории;
- общая характеристика преступности и ее отдельных видов (преступные посягательства на жизнь и здоровье граждан, на собственность; преступность, связанная с незаконным оборотом оружия и наркотиков; экономическая преступность; групповая преступность; состояние общественного порядка и безопасности; прогнозируемые тенденции развития преступности на следующий отчетный период);
- силы и средства органа внутренних дел и результаты его работы (в целом и по направлениям оперативно-служебной деятельности);
- предложения по мерам реагирования и принятия конкретных управленческих решений.

3. *Анализ за длительный период* (более года) направлен на установление тенденций (возможные изменения) состояния сферы правопорядка в целом и по отдельным направлениям. Его цель — разработка комплексных и целевых программ борьбы с преступностью. Для объективного сравнения данных при таком анализе целесообразно избирать динамический ряд 7–10 лет. Необходимость такого вида анализа предопределяется тем, что органы внутренних дел, как и всякая социальная система, должны иметь свою стратегию, разработка которой невозможна без предварительного уяснения закономерностей и тенденции развития правонарушений, детерминирующих (обуславливающих) их криминогенных и антикриминогенных факторов внешней среды, а также анализа состояния и деятельности самой системы органов внутренних дел.

4. *Внеочередной анализ* представляет собой разновидность анализа за отчетный период, осуществляемого по итогам нескольких месяцев при резком осложнении оперативной обстановки либо в связи с про-

ведением заседаний коллегии, совещаний и других организационных мероприятий, а также в связи с чрезвычайными (особыми) обстоятельствами (стихийные бедствия, групповые нарушения общественного порядка, совершение преступлений, вызывающих общественный резонанс, побег преступников, захват заложников и т. д.).

5. *Проблемный анализ* предназначен для изучения отдельных проблем и вопросов организации борьбы с преступностью, обеспечения правопорядка. Объектом подобного изучения могут стать, например, причины низкой раскрываемости тех или иных преступлений, роста уличной, рецидивной, подростковой преступности, существенного снижения темпов прироста или сокращения числа зарегистрированных преступных посягательств конкретного вида, распространенности преступлений, связанных с наркотиками, совершенных с применением огнестрельного оружия, и т. п.

6. *Сравнительный анализ* проводится в целях выявления причин существенных различий в конечных результатах оперативно-служебной деятельности двух и более органов внутренних дел, работающих в схожих условиях.

§ 5. Методика комплексного анализа оперативной обстановки

Понятие оперативной обстановки как объекта анализа. Понятие «оперативная обстановка» широко используется в нормативных и методических документах органов внутренних дел и специальной литературе. Как правило, под ней понимается совокупность значимых для организации деятельности органов внутренних дел факторов и условий, в которых они реализуют свои функции⁷.

Факторы и условия, характеризующие оперативную обстановку, можно представить как два взаимодействующих и взаимообусловленных блока информации, которые соответственно отражают:

- внешние условия, определяющие направленность деятельности органов внутренних дел;
- внутренние условия, отражающие состояние и деятельность самой системы органов внутренних дел.

⁷ Иванов Н. Н. Система изучения оперативной обстановки на территории республики, края, области. М., 1981. С. 6; Ипакян А. П. Организация и методика слежения за оперативной обстановкой, ее изучение и оценка. М., 1986. С. 4.

К *внешним условиям* относятся компоненты, характеризующие правопорядок как объект воздействия (внешнего управления) системы органов внутренних дел, а также географические, политические, социально-экономические, демографические и иные характеристики обслуживаемой территории.

К *внутренним условиям* относятся компоненты, отражающие состояние системы органов внутренних дел, их структуру, штатную численность и укомплектованность личным составом, расстановку сил и средств, техническую оснащенность и прочее, а также деятельность системы по поддержанию правопорядка (раскрываемость преступлений, розыск преступников, выявление правонарушений, их профилактика, административная практика, качество расследования и др.).

Методика комплексного анализа оперативной обстановки. Независимо от разновидности анализа исследованию подвергаются в совокупности и взаимосвязи все сведения, характеризующие вышеперечисленные компоненты оперативной обстановки. В этом и проявляется комплексный и системный характер исследования.

Всю совокупность исходной информации следует изучать в той последовательности, в которой ранжированы ее блоки: вначале изучается *состояние правопорядка*; затем изучается *состояние внешней среды*, оказывающие влияние на состояние правопорядка и работу органа внутренних дел; и, наконец, исследованию подвергаются *организация и деятельность органа внутренних дел*.

При анализе состояния правопорядка и борьбы с преступностью, как правило, изучаются:

- 1) качественно-количественные характеристики преступности;
- 2) территориальная распространенность преступности и конкретных видов преступных посягательств («география» преступности);
- 3) социально-демографическая распространенность преступности;
- 4) характеристика наиболее актуальных преступлений;
- 5) состояние правопорядка в общественных местах;
- 6) состояние безопасности дорожного движения.

Качественно-количественные характеристики преступности предусматривают рассмотрение преступности как статистической совокупности конкретных преступлений, ограниченной определенными пространственно-временными рамками (город — область, год — пять лет). К данной группе относятся характеристики состояния, уровня, структуры и динамики преступности.

Состояние преступности характеризуется абсолютным количественным показателем, обозначающим общее количество преступлений (преступников), зарегистрированных за указанный период на определенной территории.

Уровень преступности определяется отношением числа фактов преступлений к численности населения, проживающего на определенной территории. При этом имеется в виду некоторая постоянная численность населения (100000, 10000 или 1000 человек). Расчет уровня преступности производится по формуле: $K = \Pi : N \times 1000$ (10000 или 100000), где Π — количество зарегистрированных преступлений за определенный период на определенной территории; N — количество проживающего на данной территории населения.

Это относительный показатель, который позволяет исключить влияние изменяемой численности населения региона. Таким образом, расчет этого показателя отвечает на вопрос, является ли увеличение количества регистрируемых преступлений ростом собственно преступности или это следствие роста количества населения в регионе. В процессе анализа уровня преступности могут рассчитываться различные показатели. В частности, общий уровень преступности, уровень административных правонарушений, уровень преступности несовершеннолетних (по отношению к количеству лиц в возрасте 14–17 лет), уровень рецидивной преступности (по отношению к количеству проживающих в регионе лиц, ранее судимых), уровень дорожно-транспортных происшествий (по отношению к количеству состоящего на учете автотранспорта либо протяженности дорог) и пр.

Структура преступности — это отношение долей различных преступлений и групп преступности (уличная, бытовая, подростковая и пр.) к их общей совокупности. Ее анализ позволяет определить распространенность каждого вида правонарушений в исследуемой совокупности зарегистрированных правонарушений в регионе обслуживания. Это количественно-качественный показатель, выраженный в процентах. В процессе комплексного анализа, как правило, исчисляются: структура отдельных групп преступлений (преступления против личности, собственности и пр.); структура отдельных видов преступлений (например, в структуре преступлений против собственности выделяют: кражи, грабежи, разбои и т. д.), а также структура административных правонарушений.

Динамика преступности, в отличие от уровня и структуры, которые позволяют анализировать преступность в статике, дает возможность

изучать развитие этого явления в движении, проследить его изменения во времени. Показатели динамики преступности отражают изменения всей совокупности преступлений или лиц, их совершивших, изменения в количестве отдельных видов преступлений и характеристике правонарушителей за определенный временной промежуток. В органах внутренних дел изучается динамика преступности в целом, а также отдельных видов наиболее актуальных преступлений. При этом следует осуществлять как ретроспективный анализ (анализ состояния преступности в прошлом), так и перспективный, т. е. прогнозирование развития тенденций и характеристик преступности в будущем.

Анализируя качественно-количественные характеристики преступности, следует выявлять и учитывать воздействие на преступность сезонных колебаний, процессы миграции населения, изменения законодательства и практику деятельности органов внутренних дел (например, проведение комплексных операций). Необходимо помнить, что характеристики преступности нельзя отождествлять с критериями оценки деятельности органов внутренних дел, так как характеристика преступности в значительной мере определяется социальными условиями, а не деятельностью правоохранительных органов.

Территориальная распространенность преступности («география» преступности) — это региональные особенности преступности. Региональный анализ позволяет выявить различия в криминологической характеристике регионов страны и внутри них. В последнем случае определяется степень пораженности правонарушениями отдельных административных участков, микрорайонов (населенных пунктов), а также отдельных предприятий, учреждений, учебных заведений, объектов торговли, отдыха и др.

Анализ и оценка географии зарегистрированных правонарушений позволяет выявлять первоочередные задачи органа, предопределять принципиальную расстановку сил и средств, а также маневрирование ими в процессе ежедневного оперативного управления. Основой такого анализа является криминологическая классификация регионов (территорий) и их ранжировка.

Социально-демографическая распространенность преступности или степень преступной активности конкретных групп населения предполагает изучение количественных и качественных характеристик лиц, совершивших преступления, тенденции динамики их изменений. Речь идет о степени преступной активности конкретных групп населения, в том числе несовершеннолетних, женщин, лиц, ранее совершав-

ших преступления, не имеющих постоянного источника дохода, и др. Поскольку проведение такого анализа требует оперирования значительным количеством признаков, необходимо выделить из них наиболее значимые:

- социально-демографические признаки (пол, возраст, национальность, гражданство, место жительства, характер занятости, источник дохода, уровень образования, семейное положение, наличие и количество детей и др.) берут из статистических данных;

- нравственно-психологические свойства личности (отношение к материальным ценностям, закону, труду и др.) выявляются в процессе проведения специальных исследований;

- правовые характеристики личности (впервые или повторно совершено преступление; поведение до совершения преступления; характер преступного поведения и др.) черпаются как из статистики, так и из результатов целевого исследования уголовных дел.

Анализ социально-демографической распространенности проводится в двух взаимосвязанных направлениях. Во-первых, изучается социально-групповая распространенность преступлений по показателям преступности в целом и по отдельным ее видам (умышленные или неосторожные деяния; преступления против собственности; совершенные в состоянии опьянения и т. д.). Это позволяет определить, какие социальные группы и какой вносят вклад в формирование преступности. Результатом такого анализа является определение социальных групп, за счет которых происходит увеличение числа преступлений того или иного вида (убийства, кражи, угоны автотранспорта и т. д.). Во-вторых, анализ специфики противоправного поведения каждой из социально-демографических групп населения показывает, какой именно вид преступлений получает наибольшее распространение в той или иной конкретной группе населения.

Значение этих исследований в определении конкретных категорий граждан, с которыми в первую очередь необходимо вести профилактическую работу либо среди которых необходимо проводить поисковые мероприятия, где конкретно эта работа должна проводиться, и тех обстоятельств, по поводу которых следует осуществлять те или мероприятия.

Характеристика наиболее актуальных преступлений (состояние организованной и экономической преступности, незаконного оборота наркотиков и оружия; преступления террористической и экстремистской направленности и другие преступления, существенно влияющие

на состояние правопорядка данного конкретного региона). Помимо этого оценивается *состояние правопорядка в общественных местах*, а также *состояние безопасности дорожного движения*.

В процессе комплексного анализа оперативной обстановки исследованию могут быть подвергнуты и другие характеристики состояния правопорядка, например, виктимологический аспект преступности и ее латентность.

При анализе и оценке факторов внешней среды, оказывающих влияние на состояние правопорядка и деятельность органа внутренних дел, изучаются такие данные, как:

— социально-политическая ситуация (численность, состав и характеристика населения, изменения в составе населения, уровень напряженности между различными его группами; политические партии; некоммерческие организации, в том числе общественные объединения и религиозные организации, в частности, организации экстремистского и радикального толка; отношение населения, средств массовой информации к деятельности органа внутренних дел и др.);

— экономическая ситуация (количество предприятий различных форм собственности, объекты инфраструктуры, их дислокация, численность занятых в производстве и обслуживании работников и т. д.; показатели промышленного производства, строительства, сельского хозяйства, торговли; доходы и расходы населения, средняя заработная плата, задолженность по заработной плате, численность незанятых граждан и т. д.);

— экологическая обстановка (состояние окружающей природной среды; наличие экологически вредных, химически и радиационно опасных объектов; хранилищ оружия и боеприпасов, состояние их охраны; другая информация, относящаяся к этому вопросу).

В частности, в данном блоке информации необходимо выяснить, не явились ли изменения в состоянии правопорядка следствием изменения законодательства, выхода в свет решений органов власти и управления, органов прокуратуры, юстиции, вышестоящих органов внутренних дел.

Анализ демографической ситуации позволяет определить, насколько выявленные тенденции в состоянии правопорядка связаны со структурой прироста численности населения (соотношение естественного и механического прироста), с миграцией населения по региону (в том числе маятниковой), изменением возрастного состава населения, количества проживающего спецконтингента (ранее судимых, условно осуж-

денных и условно освобожденных) и лиц с аномальными отклонениями (наркоманы, алкоголики, психически больные), а также проживающих беженцев, лиц без гражданства, безработных и пр.

Изучаются и устанавливаются взаимосвязи состояния правопорядка с такими факторами, как изменения в экономике района (открытие новых коммерческих структур, предприятий, объектов торговли, сферы обслуживания и общественного питания, культурно-зрелищных и учебных заведений).

Значение данного блока информации в том, что состояние преступности в значительной мере определяется воздействием именно этих факторов, не зависящих от правоохранительных органов.

При анализе и оценке оперативно-служебной деятельности, эффективности использования сил и средств органа внутренних дел оцениваются:

а) *организационно-правовое обеспечение деятельности* (управленческая деятельность и правовая работа);

б) *основные результаты оперативно-служебной деятельности органа внутренних дел:*

- раскрытие и расследование преступлений;
- защита экономики от преступных посягательств;
- противодействие коррупции;
- борьба с незаконным оборотом оружия;
- противодействие незаконному обороту наркотиков;
- борьба с преступностью на транспорте;
- пресечение и предупреждение правонарушений;
- охрана правопорядка в общественных местах;
- участие в обеспечении правопорядка подразделений специального назначения;
- организация деятельности охранно-конвойной службы и специальных учреждений полиции;
- обеспечение государственной защиты лиц;
- обеспечение государственной защиты имущества;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- противодействие экстремизму и участие в борьбе с терроризмом;

в) *организация работы с кадрами:*

- формирование кадрового состава органа внутренних дел — количественные и качественные характеристики кадрового состава (некомплект, сменяемость, уровень профессиональной подготовки и др.);

- нагрузка на сотрудников подразделений органа внутренних дел;
- состояние дисциплины и законности;
- обеспечение собственной безопасности;
- соблюдение учетно-регистрационной дисциплины;
- состояние боевой готовности, мобилизационной подготовки и гражданской обороны.

В данном блоке исследуются отдельные показатели оперативно-служебной деятельности, и на этой основе определяется ее фактическое состояние; оценивается ее эффективность и степень влияния работы органа внутренних дел на состояние преступности и правопорядка; выявляются неиспользованные резервы и возможности повышения результативности оперативно-служебной деятельности для принятия последующих управленческих решений.

ГЛАВА VI. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Понятие и виды управленческих решений в органах внутренних дел

Управленческие решения являются наиболее активной формой воздействия в процессе управления. Фактически весь процесс управления — это непрерывная цепь решений. И именно процесс выработки и принятия решения, а также его исполнения во многом определяет эффективность управления в целом. Проблема выработки и принятия эффективных решений известна с древних времен, когда способность принимать наилучшее решение понималась как своего рода искусство, в основе которого лежали в первую очередь опыт и интуиция человека. С ростом сложности задач, значительным увеличением количества факторов, влияющих на их решение, резким возрастанием потоков информации расчет только на интуицию и опыт все чаще давал отрицательный результат. Вследствие этого проблема управленческого решения была подвергнута научному анализу¹.

Понятие управленческого решения. Решение — это не случайный выбор действий. В современной литературе управленческое решение рассматривается, как правило, в двух аспектах:

- как сознательный акт субъекта управления, связанный с выбором цели действия, путей, способов и средств ее достижения;
- как директивный документ, организующий, направляющий и стимулирующий совместную деятельность коллектива.

Признаки управленческого решения. Несмотря на свое многообразие, управленческие решения имеют общие признаки²:

¹ Подробнее см.: Литвак Б. Г. Управленческие решения : учебник. М., 2012.

² Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003. С. 156–158.

1) обладают директивным, властным характером и обязательны для тех, кому адресованы;

2) принимаются в одностороннем порядке, на основе одного лишь волеизъявления субъекта управления, но могут согласовываться с другими участниками управленческих отношений;

3) устанавливают обязательные правила поведения либо регулируют отдельные управленческие отношения (влекут возникновение, изменение или прекращение управленческих отношений);

4) принимаются субъектами управления в пределах их компетенции;

5) принимаются в установленном порядке, регламентируемом соответствующими нормативными правовыми актами.

Таким образом, *управленческое решение в органах внутренних дел* — это решение, обладающее государственно-властным характером, принимаемое в одностороннем порядке в соответствии с установленной процедурой компетентными органами внутренних дел и их сотрудниками, которое направлено на разрешение вопросов и ситуаций, возникающих в сфере управления.

Виды управленческих решений можно классифицировать на основании различных критериев:

— *по целевому назначению*: стратегические (определяют основные пути развития организации) и тактические (содержат конкретные способы продвижения по ним);

— *по масштабам воздействия*: общие (касаются работы всей системы органов внутренних дел) и частные (затрагивающие отдельные ограниченные задачи аппаратов и служб);

— *по направленности воздействия*: внешние (относящиеся к объектам вне органов внутренних дел и соответствующие внешним задачам органов внутренних дел) и внутренние (регулирующие внутриорганизационную деятельность органов внутренних дел);

— *по продолжительности действия*: долгосрочные (перспективные планы, нормативные акты длительного применения, такие как концепции, стратегии, программы), текущие (текущие планы, сезонные дислокации сил и средств) и оперативные (связанные с осуществлением повседневного административного распорядительства, в частности, в форме индивидуальных актов управления);

— *по форме выражения*: устные и письменные (приказы, указания, наставления, инструкции, директивы, планы и т. п.);

— *по процессу выработки и принятия решения*: единоличные (принимаются часто в условиях дефицита времени, носят более частный ха-

рактар) и коллегиальные (принимаются группой специалистов или руководителей по многоаспектным, многоплановым проблемам, требуют более детальной проработки);

- *по степени новизны*: стандартные (те, которые ранее принимались в аналогичных условиях, например, типовые планы действий органов внутренних дел) и нестандартные (т. е. принимаемые впервые);

- *по степени самостоятельности принятия*: инициативные и предписанные (принятые во исполнение вышестоящих инстанций).

Требования, предъявляемые к управленческим решениям:

- *научная обоснованность* — обеспечивается прежде всего всесторонним учетом общих закономерностей управления и специфических особенностей управляемых объектов (не случайно комплексный анализ оперативной обстановки всегда осуществляется в контексте демографической, экономической и социально-политической ситуации, сложившейся в конкретном регионе);

- *законность* — решения должны приниматься на основе и во исполнение нормативных правовых актов, находиться в пределах компетенции должностного лица и быть приняты в установленном порядке и форме (процедуры согласования, утверждения и т. д.);

- *непротиворечивость* — решение должно быть доступным для быстрого и правильного восприятия, не противоречить другим, ранее принятым решениям;

- *конкретность* предполагает точность сформулированных целей и задач, правил и правомочий, определенность предписаний, решений и запретов, которые адресуются исполнителям, а также последовательность действий, которые необходимо совершить, средства, исполнители и сроки;

- *своевременность* — способность субъекта управления определить подходящий момент для принятия решения. При этом необходимо принимать решение без опозданий, т. е. вовремя осознавать возникающие потребности и правильно их оценивать. В то же время недопустимо преждевременное принятие решения, форсирование тех или иных вопросов, когда для их постановки нет объективных предпосылок и они в данный момент не отражают потребности практики;

- *реалистичность* — решение должно учитывать реальные возможности объекта управления по его выполнению;

- *обеспеченность* — решение должно быть обеспечено всеми необходимыми ресурсами (кадровыми, финансовыми, материально-техническими, организационными) для его претворения в жизнь;

— *целесообразность* — принимая решение, необходимо ясно представлять цель управленческой деятельности, а следовательно и предполагаемые результаты принимаемого решения;

— *эффективность* — реализация решения должна в максимальной степени обеспечивать достижение цели;

— *оптимальность* — решение должно обеспечивать достижение цели с наименьшими затратами;

— *непрерывность* — решение должно оказывать воздействие на управляемый объект до тех пор, пока существуют объективные факторы, его породившие.

§ 2. Разработка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел

При выработке и принятии управленческого решения следует различать решение как момент выбора действия (именно принятие решения) и процесс подготовки решения. Когда принимаются простейшие решения, эти грани не выражены четко и процесс их выработки и принятия подчас сливается. В основном это характерно для решений, связанных с так называемым административно-организационным распоряжением. Комплексные решения органов внутренних дел требуют серьезной разработки и проходят все стадии процесса выработки и принятия управленческого решения.

Сколько и каких стадий содержится в этом процессе — вопрос, неоднозначно решаемый исследователями и специалистами³. Наиболее развернутая структура этого процесса выглядит следующим образом:

- 1) оценка ситуации, прогноз ее развития, обнаружение проблем;
- 2) определение целей деятельности, а также выбор критериев оценки достижения целей;
- 3) определение основных вариантов действий, выбор наилучшего (оптимального) из них;
- 4) принятие решения;
- 5) оформление решения.

Оценка ситуации, прогноз ее развития, обнаружение проблем осуществляется на основе сбора и анализа информации о состоянии

³ См., напр.: Туманов Г. А. Организация исполнения управленческих решений в органах внутренних дел. М., 1971 ; Тихомиров В. А. Управленческие решения. М., 1972.

оперативной обстановки, что составляет содержание информационно-аналитической работы. Прогноз развития ситуации необходим, чтобы предусмотреть, как может измениться ситуация в будущем.

Правильное **определение целей деятельности**, а также корректный **выбор критериев оценки достижения целей** имеют большое значение. Цель как предполагаемый результат какой-либо деятельности является фундаментом, основой системы управления и отправной точкой процесса управления. Видение этого результата, его формулирование на нормативном уровне являются обязательной предпосылкой эффективного функционирования системы. Поэтому целесообразной можно считать лишь деятельность, подчиненную понятным для понимания большинства участников общественных отношений целям. Целеполагание, задавая общие ориентиры и направленность деятельности, обуславливает ее смысловую содержательность. Достижение ложно и ошибочно понимаемых целей, не отвечающих объективным правоохрнительным потребностям общества, а тем более противоречащих им, не может свидетельствовать об эффективности деятельности органов внутренних дел.

Выбор критериев оценки достижения целей — задача сложная, но чрезвычайно важная. О достоинствах того или иного варианта решения судят по тому, какую степень достижения поставленной цели он обеспечивает. Именно этот фактор должен быть отражен в критериях оценки деятельности органов внутренних дел в целом и принятого конкретного решения в частности. Критерии должны иметь четкое количественное выражение, наиболее полно отражать результаты деятельности, быть понятными и конкретными. Неверно выбранный критерий может привести к ошибочным выводам и дезорганизации работы всей системы.

Определение основных вариантов действий собственно и предполагает выработку управленческого решения. Практика показывает, что чем больше разработано вариантов, тем лучший результат достигается при принятии решения. Подготовив различные варианты решения, необходимо провести их анализ и сравнение с тем, чтобы из нескольких вариантов (по меньшей мере, из двух) выбрать оптимальный.

Выбор наилучшего варианта решения предполагает осознанность — тщательное взвешивание всех плюсов и минусов, глубокий анализ информации по решаемой задаче. Разумеется, опыт субъекта управления, его профессионализм, умение анализировать факты, общая эрудиция имеют немаловажное значение при выборе того или иного ва-

рианта управленческого решения. Однако этого иногда недостаточно. Руководитель, даже при наличии высокого профессионализма, не может быть одинаково компетентным во всех необходимых для управления областях знаний.

Большую роль в подготовке управленческих решений играют штабные подразделения. Вся их деятельность направлена, по сути дела, на то, чтобы помочь субъекту управления правильно оценить складывающуюся обстановку, сделать обоснованные выводы и из множества «за» и «против» выбрать лишь те решения, которые в наибольшей мере достигают цели системы управления.

Часто для обоснования принимаемых решений привлекаются эксперты, обладающие соответствующей квалификацией. Для получения экспертных оценок могут создаваться рабочие группы или временные комиссии, проводиться различного рода советы и совещания. Мнение экспертов выявляется с помощью различных *методов*.

Метод Дельфи чаще всего используется в случаях, когда сбор группы невозможен (например, это специалисты разных подразделений и филиалов, географически отдаленных друг от друга). Более того, в соответствии с этой методикой членам группы не разрешается встречаться и обмениваться мнениями по поводу решаемой проблемы. Проведение метода предполагает формирование: а) группы исследователей (экспертов), предлагающих свои решения; б) организационной группы, обобщающей мнения экспертов.

Выработка решения по данной методике осуществляется в определенной последовательности:

- 1) членам группы исследователей предлагается ответить на детально сформулированный перечень вопросов по рассматриваемой проблеме;
- 2) каждый член группы отвечает на вопросы независимо и анонимно;
- 3) результаты ответов собираются в организационной группе и на их основании составляется интегральный документ, содержащий все предлагаемые варианты решений;
- 4) каждый член группы исследователей получает копию этого документа;
- 5) ознакомление с предложениями других участников может изменить мнение по поводу возможных вариантов решения проблемы;
- 6) шаги 4 и 5 повторяются столько раз, сколько необходимо для достижения согласованного решения.

Особенностями данного метода являются заочность, многоуровневость и анонимность; обеспечивается независимость мнения отдельных членов группы. Однако затраты времени на разработку решения растут, а количество рассматриваемых альтернатив сужается. Эти недостатки следует учитывать при выборе метода Дельфи для групповой разработки управленческих решений.

Метод номинальной групповой техники построен на принципе ограничений межличностных коммуникаций, поэтому:

- все члены группы, собравшиеся для принятия решения, на начальном этапе излагают в письменном виде свои предложения самостоятельно и независимо от других;

- затем каждый участник докладывает суть своего проекта; представленные варианты рассматриваются членами группы (без обсуждения и критики);

- после этого каждый член группы, независимо от остальных, в письменном виде представляет ранговые оценки рассмотренных идей.

Проект, получивший наивысшую оценку, принимается за основу решения. Особенностью данной техники и ее достоинством является то, что, несмотря на совместную работу членов группы, она не ограничивает индивидуального мышления и предоставляет каждому участнику возможность обосновать свой вариант решения.

Метод мозговой атаки (штурма) (англ. brainstorming) — оперативный метод решения проблемы на основе стимулирования творческой активности, при котором участникам обсуждения предлагают высказывать как можно большее количество вариантов решения, в том числе самых неожиданных. Затем из общего числа высказанных идей отбирают наиболее удачные, которые могут быть использованы на практике.

Для проведения мозговой атаки организуют семинар, в работе которого участвуют две группы (оптимальная численность группы 4–8 человек): а) группа генерации идей — участники, предлагающие новые варианты решения задачи (в нее целесообразно включать равных по рангу и темпераменту, широко эрудированных, креативных людей); б) группа оценки — члены комиссии, обрабатывающие предложенные решения (в нее должны входить люди, обладающие критическим складом ума и аналитическими способностями).

Для того чтобы применение этого метода оказалось максимально эффективным, необходимо провести три обязательных этапа.

1. Подготовительный этап, в начале которого происходит отбор участников штурма, определение ведущего и распределение прочих ролей участников в зависимости от поставленной проблемы и выбранного способа проведения штурма. Важно ясно и точно определить предмет мозгового штурма; проблема, по которой необходимо принять решение, должна быть четко сформулирована. При этом вопрос (проблема) формулируется в такой форме, чтобы можно было дать достаточно краткий ответ. Время проведения мозгового штурма должно быть строго определенным (ограниченным).

2. Основной этап — генерирование идей, от которого во многом зависит успех всего мозгового штурма, поэтому важно соблюдать правила проведения этого этапа:

- главное — количество идей, на которое нет никаких ограничений (все идеи записываются);

- полный запрет на критику и любую (в том числе положительную) оценку высказываемых идей и их авторов, так как оценка отвлекает от основной задачи и сбивает творческий настрой;

- необычные и даже абсурдные идеи приветствуются, поэтому в группе необходимо создать такую атмосферу, чтобы люди не боялись выглядеть глупыми, а напротив, избегали мышления «по наезженной колее»;

- необходимо комбинировать и улучшать любые идеи, искать другие способы решения одной и той же проблемы.

3. Заключительный этап — группировка, отбор и оценка идей — позволяет выделить наиболее ценные идеи и получить окончательный результат мозгового штурма. На этом этапе, в отличие от второго, оценка (критика) не ограничивается и даже приветствуется.

Существуют различные варианты мозгового штурма: обратный, теневой, комбинированный, индивидуальный, визуальный мозговой штурм, по-японски и др. Например, «многоступенчатая мозговая атака», методика которой предполагает проведение нескольких этапов:

- 1) поиск (разведка) — этап генерации идей, на котором предлагаются варианты решения проблемы;

- 2) контрадиктация — этап, на котором продолжают выдвигаться идеи, при условии, что ту же задачу необходимо решить по-новому. В результате проведения двух первых этапов составляются два списка предложений. При этом максимальная эффективность достигается, когда участники на первом и втором этапах разные;

3) синтез — этап, на котором подключается группа оценки и выработывается решение;

4) прогноз — на основе «синтетического списка» решений прогнозируются возможности и трудности, вытекающие из предлагаемых решений;

5) генерализация означает обобщение полученных идей, сведение их к небольшому числу;

6) деструктивный этап, цель которого — проверить полученные результаты «на прочность». Задача участников данного этапа — «разрушить» предложение с различных позиций. При этом допускается критика только в отношении идей, а не участников группы. Эффективность данного этапа повысится, если в состав группы будут включены разноплановые в интеллектуальном и профессиональном отношении люди, а также если обеспечить независимость участников данной группы от генерализаторов идей (не называть авторов идей). Если решение прошло проверку «на прочность», оно принимается как окончательное.

В целях принятия решения о целесообразности полномасштабного или частичного внедрения и распространения новых форм и методов осуществления оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел может проводиться эксперимент — ограниченный во времени, научно обоснованный и поставленный опыт, состоящий из процесса сопоставления ожидаемых и достигнутых показателей, полученных в результате проверки гипотезы⁴.

Применяя тот или иной метод принятия управленческого решения, следует помнить, что определенный метод не заменяет ни таланта, ни знаний, ни опыта, а только способствует раскрытию творческих резервов⁵.

Выделение в виде отдельного этапа **принятия решения** обусловлено тем, что, независимо от того, кто готовил решение, окончательный вариант избирает руководитель, который несет за него ответственность. В ряде случаев принятию решения может предшествовать его согласование с руководителями заинтересованных служб и ведомств, например, путем визирования или коллегиального обсуждения решения. В орга-

⁴ Об организации и проведении экспериментов в системе МВД России : приказ МВД России от 22 ноября 2012 г. № 1053.

⁵ Подробнее о принятии управленческих решений см.: *Маилян С. С.* Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: Опыт системного исследования групповых форм. М., 2000.

нах внутренних дел принимаются как единоличные, так и коллегиальные решения⁶ с преобладанием доли первых.

По общему правилу, решение должно готовиться и приниматься на том уровне системы управления, который располагает наибольшей информацией по рассматриваемым вопросам и обладает компетентностью в их решении. Поэтому каждому уровню системы органов внутренних дел соответствует строго определенный круг решаемых проблем, согласно задачам и полномочиям органов этого уровня. Так, Министерство внутренних дел Российской Федерации принимает решения о создании новых служб, об увеличении или уменьшении штатной численности органов, изменении их структуры и по ряду других вопросов, имеющих главное, определяющее значение для их деятельности. Руководитель территориальных органов внутренних дел принимает управленческие решения по распределению имеющихся сил и средств, по их использованию в борьбе с преступностью и охране общественного порядка на обслуживаемой территории, так как именно он обладает наиболее исчерпывающей информацией о состоянии, динамике, структуре преступности и др.

Специфика деятельности органов внутренних дел такова, что часто приходится принимать решения в условиях дефицита информации (неопределенности) и времени. В то же время сотрудники часто вынуждены принимать решения немедленно. Для преодоления указанных трудностей в органах внутренних дел разрабатываются типовые варианты решений по конкретным вопросам и ситуациям (в условиях чрезвычайной ситуации, в случае угона автотранспорта, захвата заложников, самолета и т. д.).

Оформление решения является заключительным этапом в рассматриваемом процессе. Решение считается принятым с момента облечения его в конкретную форму — устную или письменную (приказ, распоряжение, директива и т. д.). Оформление письменных решений осуществляется в соответствии с приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России».

⁶ О коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, совещании у министра внутренних дел Российской Федерации и совещании у заместителя министра внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 948.

§ 3. Организация исполнения управленческих решений в органах внутренних дел

За подготовкой и принятием управленческого решения следует этап организации его исполнения. Его значение заключается в том, что каким бы оптимальным ни было решение, если не будет правильно организовано его исполнение, оно никогда не достигнет цели. Поэтому организаторская работа представляет исключительно важный вид управленческого труда. Организация исполнения управленческих решений по своему содержанию — наиболее трудоемкий и сложный вид деятельности субъектов управления органами внутренних дел. Вне зависимости от вида и характера решения, продолжительности времени, требуемого для его реализации, организаторская работа по каждому из решений предполагает совершение ряда однотипных действий, которые образуют *элементы (стадии) процесса организации исполнения решений*:

- 1) доведение решений до исполнителей;
- 2) уяснение и детализация управленческих решений;
- 3) подбор и расстановка исполнителей, их инструктаж и обучение;
- 4) обеспечение деятельности исполнителей;
- 5) контроль за исполнением, корригирование решений;
- 6) подведение итогов исполнения.

Названные операции (элементы) последовательно сменяют друг друга, а иногда выступают как нечто целое, без заметного перехода от одного элемента к другому. Это характерно для случаев, когда организуется исполнение простейших повторяющихся решений. Рассмотрим технологию организаторской работы и содержание указанных элементов.

Доведение решений до исполнителей. Именно с этого элемента начинается организация исполнения управленческого решения. Качественное его осуществление создает необходимые предпосылки для последующей успешной реализации решения. Довести решение до исполнителей можно устно (при проведении инструктажей, на совещаниях, при разводе на службу, путем передачи по средствам связи и др.) и письменно (в виде направления исполнителям выписок и т. д.). При этом наблюдается следующая закономерность — чем выше уровень субъекта, принявшего решение, и большее число исполнителей, тем сложнее осуществить данную деятельность, тем больше внимания требует эта работа.

Доведение решения до исполнителей сопровождается разъяснением самого задания и его обоснованности, а также эффективной мотивацией исполнителей, формированием у них желаемого отношения к данному решению. При этом у исполнителя должна сложиться убежденность в том, что порученное задание является результатом объективной необходимости, а не субъективного желания начальника.

Уяснение и детализация управленческих решений. На этом этапе исполнитель уясняет точный смысл и основную идею, содержание управленческого решения (команды). Значение этой стадии заключается в том, что даже вполне обоснованное и целесообразное решение может быть не выполнено или выполнено не полностью, если оно не будет понято или понято неправильно. Следует помнить, что, отдавая четкие, недвусмысленные, редакционно безукоризненные указания, руководитель способствует эффективной организации их исполнения.

Организатор исполнения решения вышестоящего субъекта должен в первую очередь сам принять меры к его *уяснению*. Для этого ему необходимо выяснить общий смысл, главную идею решения. Следует иметь в виду, что чем выше уровень субъекта, принявшего решение, тем, как правило, менее конкретной бывает его формулировка. Кроме того, причинами неясности могут быть: сложная форма или несовершенство редакции управленческого решения, а также невнимание исполнителя или низкий уровень его квалификации, препятствующие правильному уяснению замысла вышестоящего субъекта. Для уяснения управленческого решения рекомендуются: изучение нормативных актов, литературы, ранее принятых решений по аналогичным вопросам; консультации со специалистами; обращение за разъяснением к субъекту, принявшему решение.

При необходимости решение может быть детализировано. Последнее относится к решениям сложным, комплексным или содержащим предписания общего характера. Детализация производится путем выделения составных частей общего (первоначального, глобального) решения, расчленения его основной цели на ряд частных целей и задач. При этом процесс детализации общего решения происходит лавинообразно: из него в первую очередь вычленяется множество частных решений, адресованных нижестоящим субъектам управления, а затем последние детализируют полученные частные решения, выделяя в них конкретные задания структурным подразделениям, группам или отдельным сотрудникам (исполнителям). Например, начальник территориального органа

внутренних дел, получив общий приказ вышестоящего руководителя обеспечить организацию общественного порядка во время массового мероприятия, детализирует его на частные — своим заместителям, а они в свою очередь детализируют его руководителям структурных подразделений. Последние же формулируют конкретные задания отдельным исполнителям.

Подбор и расстановка исполнителей, их инструктаж и обучение.

На этом этапе учитывается комплекс не только организационных, но и кадровых, социально-психологических вопросов. Принимая решение и детализируя его, субъект в определенной мере предreshает состав исполнителей. Конкретное задание должно предусматривать конкретных исполнителей, т. е. предполагать определенный перечень требований, которым должен отвечать исполнитель с точки зрения узкой профессиональной специализации, деловых и личных качеств.

При решении этой задачи необходимо руководствоваться рядом выработанных теорией и практикой правил, соблюдение которых позволяет субъекту управления из числа возможных кандидатур выбрать в наибольшей степени подходящую для исполнения конкретного решения:

1) исполнителей подбирают для выполнения тех или иных задач (функций), а не наоборот. Это правило обусловлено тем, что содержание управления определяется целями и задачами, стоящими перед системой управления, а не ее структурой и кадровым составом. Если существующая структура и имеющийся кадровый состав не могут решать поставленные задачи, то они должны быть заменены другими, отвечающими предъявляемым требованиям. В противном случае система управления смогла бы решать лишь те задачи, которые соответствовали бы характеристикам ее кадрового состава;

2) при определении исполнителя конкретного решения необходимо учитывать его функциональные обязанности, знания и умения, опыт работы, а также индивидуальные особенности личности. Сотрудники, привлекаемые к исполнению решений, обладают разными деловыми, моральными, психологическими качествами. Поэтому руководитель должен подобрать таких сотрудников, чьи личные и профессиональные качества в наибольшей степени соответствуют характеру предстоящей работы (функциональные обязанности, деловая эрудиция и культура, особая коммуникабельность, деловые связи в определенных сферах и т. д.). Это позволит найти наиболее эффективные модели расстановки исполнителей;

3) тепень сложности задания должна достигать верхней границы возможностей исполнителя. С одной стороны, значительное превышение этой границы приводит к срыву выполнения задания, а подобные систематические неудачи могут подорвать у исполнителя веру в свои силы, способности и возможности. С другой стороны, поручение квалифицированному, опытному исполнителю простых заданий, не требующих применения имеющихся у него знаний и опыта, является нецелесообразным, поскольку, во-первых, это ведет к нерациональному расходованию ресурсов и во-вторых, в результате постоянного выполнения простых поручений исполнитель утратит интерес к ним, что может повлечь снижение качества исполнения.

Довольно типичной ошибкой руководителей является поручение наиболее подготовленным, ответственным сотрудникам значительно большего количества заданий, чем остальным. Такое отношение к подбору исполнителей неоправданно, так как провоцирует перегрузки в работе у одних сотрудников, в то время как менее подготовленные сотрудники не получают необходимого опыта и не могут в дальнейшем стать хорошими специалистами. Поэтому в целях повышения уровня квалификации подчиненных руководитель в определенных случаях может поручать конкретным исполнителям задания, заведомо превышающие их профессиональные возможности. Однако подобное возможно лишь при строгом соблюдении следующих условий:

а) если последствия неисполнения или некачественного исполнения такого поручения не будут иметь серьезных последствий или носить необратимый характер;

б) если субъект располагает достаточным временем, чтобы обеспечить надлежащее исполнение этого задания путем повторного поручения несправившемуся работнику либо определения нового исполнителя.

Оптимальный подбор и расстановка исполнителей создает необходимые условия для успешной реализации решения. Однако это само по себе полностью не устраняет риск неисполнения или некачественного выполнения решения, который обусловлен возможным непониманием исполнителями каких-либо элементов решения, порядка своих действий и т. п. Сведению к минимуму этого риска способствует *инструктаж исполнителей*, который имеет большое значение. Провести инструктаж — значит дать совершенно четкие указания о порядке выполнения управленческого решения. Содержание и степень конкретности инструктажа зависят от должностного положения лица, его про-

водящего, состава инструктируемых, сложности и новизны решения и других обстоятельств. При этом следует иметь в виду, что выполнение новых для исполнителей или редко встречающихся в их практике задач потребует более подробного, детального их инструктирования, в то время как выполнение привычных, повторяющихся заданий предполагает сосредоточение основного внимания исполнителей на изменениях обстановки, конкретно сложившихся условиях, в которых им предстоит действовать.

В большинстве случаев, особенно в системах со стабильным кадровым составом, если правильно подобраны исполнители управленческого решения, отпадает необходимость в подробном разъяснении им, что и как они должны делать. Если управленческое решение по своему содержанию принципиально ново, нетипично для повседневной деятельности сотрудников (коллектива) или особо ответственно, возникает необходимость проведения подробного инструктажа.

Инструктаж исполнителей в основе своей предусматривает освещение таких вопросов, как:

- содержание общего (первоначального) управленческого решения в целом, цель и задача, поставленная перед органом внутренних дел;
- общий план действий органа;
- сведения о задачах и действиях структурных подразделений и, если это необходимо, отдельных исполнителей;
- задачи и мероприятия, подлежащие исполнению;
- краткое изложение и оценка обстановки и факторов, способствующих и препятствующих выполнению задач;
- возможные изменения обстановки и варианты действий в новых условиях;
- время готовности, начала и окончания действий, а также время, необходимое для осуществления конкретных мероприятий;
- способы и средства поддержания связи с непосредственным начальником, а когда это необходимо — со старшим начальником и штабным подразделением;
- порядок и структура информирования руководителей;
- обеспечение деятельности исполнителей;
- порядок представления информации об исполнении решения;
- силы и средства поддержки, включая использование помощи общественности, частных детективных и охранных предприятий;
- порядок поддержания взаимодействия между исполнителями;

— лица, осуществляющие контроль за действиями органа в целом, его структурных подразделений, отдельных сотрудников; и лица, непосредственно ответственные за реализацию конкретных задач и мероприятий.

Инструктаж может считаться оконченным, когда разрешены все неясные вопросы, появившиеся у исполнителей в связи с заданием. Наконец, на инструктаже жестко ставится вопрос о необходимости соблюдения законности, уважения достоинства, прав и законных интересов граждан.

Иногда управленческое решение не может быть качественно выполнено без специального *обучения сотрудников*. Необходимость в нем может возникнуть при организации исполнения сложных, многоплановых или ранее не встречавшихся исполнителям решений и заданий, а также при привлечении новых исполнителей. Статьей 76 Закона «О службе в органах внутренних дел» предусмотрено обучение сотрудников по дополнительным профессиональным программам. Кроме того, в органах внутренних дел широкое распространение получили планы действий в особых условиях или при возникновении чрезвычайных ситуаций. Четкое знание сотрудником места своего нахождения по сигналу сбора личного состава, перечня мер, подлежащих принятию, составляет основу успешной реализации таких планов. Чтобы сотрудники могли с максимальной продуктивностью исполнять свои функциональные роли, они должны получить соответствующие знания и навыки. Достигается это проведением штабных игр и учений, репетиций и тренировок.

Обеспечение деятельности исполнителей предполагает создание исполнителям условий для успешной работы.

Организационное обеспечение предполагает:

— обеспечение соответствия отведенного времени характеру и объему задач (точное определение срока исполнения заданий и работ);

— организацию системы информации, посредством которой, с одной стороны, субъект управления обеспечивается сведениями о ходе выполнения решения, а с другой, исполнители информируются о достигнутых результатах, изменениях решения либо условий деятельности;

— организацию взаимодействия между исполнителями, координацию их деятельности (средствами организационного обеспечения являются совещания, собрания, беседы, методические указания, рекомендации).

Правовое обеспечение заключается в наделении исполнителей соответствующими правами и полномочиями, необходимыми для выполнения конкретного управленческого решения.

Материально-техническое и финансовое обеспечение предусматривает снабжение исполнителей финансовыми, техническими и иными средствами, необходимыми для выполнения задания (транспорт, средства связи, защиты, оружия, боеприпасов, снаряжения и т. д.).

Психологическое обеспечение деятельности исполнителей состоит в формировании у них ответственного отношения к делу, убежденности в важности и социальной значимости выполняемого задания, заинтересованности в качественном и своевременном исполнении решения. Особое значение данный вид обеспечения приобретает при выполнении задач в особых условиях (боевые действия, захват заложников, массовые беспорядки и т. д.).

Контроль за исполнением решений как элемент организаторской работы представляет собой средство обратной связи и обеспечивает поступление информации о работе объекта, позволяет субъекту управления получать информацию о происходящих процессах, о том, насколько деятельность исполнителей соответствует заложенной в решении программе, какие сбои и отклонения возникли в процессе ее осуществления и т. п. Общая цель контроля — установление соответствия деятельности служб, сотрудников принятым решениям, выявление отклонений от заданных предписаний и их причины, а также оказание действенной помощи исполнителям в устранении недостатков⁷.

Значение контроля состоит и в том, что полученная в его ходе информация позволяет субъекту осуществить *корректирование* (лат. corrigere — исправлять), т. е. корректирование решений и регулирование системы управления. Корректирование заключается во внесении поправок, уточнений, изменений в принятое и уже реализуемое решение. Необходимость этой деятельности вызывается тем, что непредвиденные изменения обстановки и условий (например, проведение крупного массового мероприятия, стихийное бедствие и т. п.) могут препятствовать выполнению решения в том объеме и теми средствами, которые были предусмотрены ранее. В подобных случаях субъект управления обязан внести необходимые коррективы в реализуемое решение: изменить последовательность или сроки выполнения отдельных мероприятий, ме-

⁷ Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

тоды и формы их выполнения; отказаться от проведения отдельных мероприятий либо осуществить ранее не предусмотренные и т. п.

Подведение итогов — заключительный элемент организации исполнения решения. Его значение проявляется в двух органично взаимосвязанных аспектах: воспитательном и организационном. Так, *воспитательный аспект* подведения итогов заключается в том, что знание сотрудниками качества, результатов и значимости своего труда, объективная оценка их работы обеспечивают должную мотивацию их деятельности при исполнении последующих решений, мобилизуют их на достижение более высоких результатов. В *организационном аспекте* на этом этапе субъект получает возможность реально оценить качество принятого решения, выявить его недостатки, а также недостатки в организации исполнения; одновременно выявляются новые проблемы, требующие дальнейшего разрешения.

Наиболее практикуемыми формами подведения итогов исполнения решения являются: проведение совещаний; издание приказов; индивидуальное обсуждение результатов исполнения решения с исполнителями и пр. В процессе подведения итогов исполнения управленческого решения подлежат оценке следующие факты:

- своевременность и полнота исполнения решений;
- причины недостижения планируемых результатов;
- полученные результаты;
- положительный опыт деятельности исполнителей;
- эффективность процесса достижения полученных результатов;
- недостатки деятельности исполнителей.

Подведением итогов завершается организаторская работа по исполнению управленческих решений. На основе полученной информации принимается новое решение, и таким образом управленческий цикл возобновляется.

§ 4. Организация и методика планирования деятельности органов внутренних дел

Понятия «план» и «планирование». В психологическом смысле «план» — это образ будущей деятельности, включающий в себя основную и промежуточные цели, а также средства их достижения. Следовательно, планирование можно рассматривать как организационный процесс материализации этого образа, воплощения его в действительность. Под *планированием* понимается деятельность субъекта управ-

ления по определению целей и задач социальных систем на предстоящий период деятельности, способов и средств их достижения, а также последовательности их решения и сроков выполнения. Планирование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел имеет своей целью ее совершенствование путем достижения эффективного использования сил и средств на основе определения последовательности решения возложенных задач, обеспечения равномерности и ритмичности использования кадровых, финансовых, материально-технических и иных ресурсов.

Значение планирования заключается в том, что оно:

- придает всей деятельности целенаправленный и конкретный характер;
- помогает своевременно решать актуальные задачи;
- создает условия для эффективного использования сил и средств;
- обеспечивает взаимодействие различных служб и подразделений органа и возможность координации их деятельности;
- способствует рациональному использованию рабочего времени;
- создает рабочую обстановку и в то же время позволяет снизить риск нервного перенапряжения, обусловленного большой нагрузкой на сотрудников.

Порядок организации планирования и анализа выполнения плановых мероприятий, а также виды планов, разрабатываемых в органах внутренних дел, определяются приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации». Отдельными нормативными актами устанавливается специальный порядок разработки некоторых видов планов в области решения задач обеспечения мобилизационной подготовки, мобилизации, гражданской обороны, подготовки к действиям при чрезвычайных обстоятельствах, розыска и задержания преступников, организации оперативно-розыскных мероприятий по раскрытию конкретных преступлений, а также иных задач⁸. Кроме того, органы внутренних дел на региональном уровне разрабатывают нормативные правовые акты, дополняющие и конкретизирующие положения приказа МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об ор-

⁸ О порядке разработки, согласования и утверждения планов гражданской обороны в системе МВД России : приказ МВД России от 15 июля 2013 г. № 040 ; Об организации деятельности территориальных органов МВД России и внутренних войск МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств : приказ МВД России от 24 марта 2015 г. № 363дсп ; и др.

ганизации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации».

Основным средством реализации функции планирования в системе органов внутренних дел является план, представляющий собой специфическую разновидность управленческого решения. Под **планами** подразумеваются соответствующим образом оформленные управленческие решения, предусматривающие комплекс мероприятий, направленных на достижение целей и решение задач в определенный период. В них содержатся порядок и сроки исполнения, перечень исполнителей, иные положения, конкретизирующие порядок исполнения таких мероприятий. Особенности плана как управленческого решения проявляются в сложном характере содержания, особой форме изложения, строгой последовательности процедуры его выработки и принятия.

Система планирования представляет собой совокупность планов, регулярно организующих деятельность органов внутренних дел, и включает в себя следующие **основные разновидности планирования и соответствующие им виды планов**:

1) *стратегическое планирование* — деятельность по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Применительно к системе МВД России — это разработка перспективных, долгосрочных комплексно-целевых программ решения наиболее важных проблем деятельности органов внутренних дел. Данные виды планов разрабатываются в основном на федеральном и региональном уровнях, однако возможна их разработка и на уровне муниципальных образований⁹;

2) *текущее (общее) планирование* — это планирование всех сторон (направлений) организаторской и оперативно-служебной деятельности органа внутренних дел, его служб и подразделений на различные периоды (календарный год, полугодие, квартал). В рамках данного вида планирования готовятся: годовые планы работы органов внутренних дел на районном уровне (планы основных организационных мероприятий МВД России и органов внутренних дел на региональном уровне); при необходимости — полугодовые планы работы структурных подразде-

⁹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

лений органов внутренних дел; планы работы коллегии (на полугодие) и иных коллегиальных, совещательных органов (например, оперативное совещание); планы по выполнению отдельных направлений деятельности органа внутренних дел: план служебных командировок сотрудников (на квартал); план финансово-хозяйственной, финансовой деятельности (на год); план капитального и текущего ремонтов (на год); план проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности (на год); план проведения занятий в системе профессиональной подготовки и т. д.;

3) *специальное планирование* предназначено для решения конкретных задач правоохранительной деятельности по мере их возникновения, а также для решения специальных задач, не связанных с заранее установленными календарными рамками. Этим они отличаются от общих планов, которые ставят на плановую основу всю внутриорганизационную деятельность органов внутренних дел. Специальное планирование предусматривает разработку следующих двух основных видов планов (в зависимости от частоты повторения ситуаций, требующих решения):

— типовые планы (многократного использования, вводятся в действие при возникновении определенной ситуации), например: планы мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий; планы на случай возникновения чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера; оперативные планы действий при чрезвычайных ситуациях и чрезвычайных происшествий криминального характера; мобилизационные планы;

— планы разового использования: оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по раскрытию и расследованию конкретных преступлений; координации совместных мероприятий органов внутренних дел по борьбе с преступлениями межрегиональной распространенности; проведения комплексных оперативно-профилактических операций; мероприятий по выполнению решений федеральных и региональных органов власти, вышестоящих органов внутренних дел; мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе инспектирования, ревизии, проверки; мероприятий по осуществлению особого контроля;

4) *личное планирование* — это индивидуальное планирование работы сотрудников и руководителей органов внутренних дел. Предназначено для организации работы сотрудников служб и подразделений на каждый день, неделю, месяц. В настоящее время нормативными актами МВД России не предусмотрена обязательность личного планиро-

вания, но теория и практика настоятельно рекомендуют его осуществлять.

Следует иметь в виду, что на каждом уровне управления разрабатывается определенный комплекс плановых документов: для МВД России и его подразделений; для территориальных органов МВД России на межрегиональном, региональном и районном уровнях; для образовательных учреждений и научно-исследовательских организаций системы МВД России.

Организация планирования в органах внутренних дел заключается в выработке управленческого решения на основе обобщения, систематизации и анализа информации, необходимой для разработки плана; сборе согласованных в установленном порядке предложений заинтересованных органов, организаций и подразделений, их структурных подразделений; подготовке и последующем согласовании с ними проекта плана; утверждении его руководителем и доведении до заинтересованных органов (подразделений). Основным планом, организующим деятельность территориальных органов внутренних дел на районном уровне, является план, составляемый на год. На его примере и будут рассмотрены организация и методика планирования.

Процесс планирования в органах внутренних дел предполагает последовательное осуществление следующих стадий:

- 1) сбор и анализ информации, необходимой для разработки плана;
- 2) сбор предложений от заинтересованных органов (подразделений);
- 3) подготовка проекта плана и согласование его с исполнителями;
- 4) утверждение плана и доведение его до исполнителей.

Первая стадия — сбор и анализ информации, характеризующей:

- криминогенную обстановку, прогноз ее развития;
- состояние административной практики и профилактической работы;
- результаты деятельности органов внутренних дел за отчетный период;
- разрабатываемые совместно с другими правоохранительными органами национальные и иные планы Российской Федерации по реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью, федеральные (региональные) целевые программы, решения органов государственной власти и местного самоуправления, вышестоящего органа управления по вопросам противодействия преступности, охраны

общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности;

— пробелы и противоречия нормативного правового регулирования деятельности системы МВД России.

Источниками такой информации являются: материалы и выводы комплексного анализа оперативной обстановки за предшествующий период; директива министра внутренних дел Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России»¹⁰; планы работы вышестоящих органов внутренних дел и иные плановые документы; решения соответствующих коллегиальных и совещательных органов; решения органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности; решения координационных совещаний правоохранительных органов; данные о выполнении планов работы органа внутренних дел и его подразделений в предшествующий период; информация о плановых и внеплановых проверках деятельности органа внутренних дел в целом и его подразделений вышестоящими ОВД, органами прокуратуры и другими контролирующими органами; информация о состоянии кадрового, материально-технического и финансового обеспечения органа внутренних дел. При необходимости осуществляются сбор, накопление и анализ дополнительной информации, которая может объективно повлиять на организацию деятельности органов внутренних дел. Обозначенная информация собирается и анализируется для выявления проблем в сфере организации и деятельности органа внутренних дел, а также постановки целей на предстоящий период и оценки имеющихся возможностей.

Вторая стадия — сбор субъектом планирования¹¹ предложений от заинтересованных подразделений, к числу которых относятся ответ-

¹⁰ Является основным документом МВД России, подводящим итоги проделанной работы и определяющим комплексные задачи, которые необходимо решать в предстоящий период. Положения и требования директивы конкретизируются в Плане основных организационных мероприятий МВД России на текущий год, планах работы на год территориальных органов МВД России.

¹¹ Субъектом планирования в территориальных органах МВД России на районном уровне являются ответственные за разработку проекта плана работы на год штаб соответствующего органа внутренних дел либо лицо (подразделение), в должностные обязанности которого включена функция анализа, планирования и контроля.

ственные исполнители, соисполнители мероприятий, а в определенных случаях — субъекты контроля¹² (структурное подразделение, уполномоченное руководителем, утвердившим план, на осуществление контроля).

Предложения должны:

- быть аргументированными, четко сформулированными, обеспеченными финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами;

- основываться на требованиях законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся задач и функций органов внутренних дел, Директивы министра внутренних дел Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России», а также иных документов, определяющих задачи на плановый период;

- учитывать оперативную обстановку на территории обслуживания и прогноз ее развития.

Предложения в проект плана проходят процедуры согласования, доработки (в случае нарушения указанных требований, а также наличия взаимных противоречий), повторного направления их субъекту планирования. При необходимости проводится согласительное совещание с участием полномочных представителей заинтересованных органов (подразделений), представивших предложения в проект плана. Срок представления заместителями начальника органа внутренних дел и руководителями структурных подразделений предложений в план работы территориального органа МВД России на районном уровне — до 15 декабря года, предшествующего планируемому.

Третья стадия — подготовка проекта плана и согласование его с исполнителями. Поступившие в установленном порядке предложения изучаются субъектом планирования на предмет их соответствия общим задачам, имеющимся ресурсам и реальности выполнения, с учетом криминогенной обстановки, результатов выполнения плановых мероприятий за предшествующие периоды и существующих нерешенных проблем в оперативно-служебной деятельности. Подготовленные надлежащим образом предложения вносятся в проект плана.

¹² В соответствии с приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» субъектами контроля в структурных подразделениях органов внутренних дел, осуществляющими контроль в пределах своей компетенции, являются подразделения штабные (или иные, осуществляющие функции анализа, планирования и контроля), правовые, подразделения делопроизводства и режима.

Проект плана должен:

- соответствовать законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам;
- содержать актуальные, конкретные, обоснованные, выполнимые мероприятия;
- предусматривать равномерное распределение нагрузки выполнения мероприятий между заинтересованными органами (подразделениями);
- обеспечивать ритмичность выполнения мероприятий в течение всего планируемого периода;
- отражать целесообразность выбранных средств и форм для достижения запланированных целей;
- учитывать оперативную обстановку территории обслуживания.

Проект плана подлежит обязательному согласованию с заинтересованными подразделениями, в ходе которого субъектом планирования осуществляется окончательная его доработка с учетом полученных замечаний и предложений.

Четвертая стадия — утверждение плана и доведение его до исполнителей. В течение рабочего дня, следующего за днем окончания согласования, проект вносится на рассмотрение руководителя, утверждающего план. План территориального органа МВД России на районном уровне утверждает начальник или лицо, его замещающее, до 25 декабря года, предшествующего планируемому.

Руководитель органа внутренних дел обеспечивает целостность системы планирования во вверенном ему органе, что достигается:

- знанием приоритетов оперативно-служебной деятельности и особенностей оперативной обстановки на обслуживаемой территории, обеспечением соответствия утвержденного плана указанным факторам;
- умением рационально выстраивать планомерную работу по решению приоритетных задач;
- способностью концентрировать в плане мероприятия, ориентированные на конкретные ожидаемые результаты, исключая из практики планирования избыточные, дублирующие и формальные мероприятия.

Копии плана в пятидневный срок со дня утверждения направляются субъектом планирования в органы, организации и подразделения, определенные исполнителями мероприятий плана, — для реализации; а в подразделения, являющиеся субъектами контроля, — для организации контроля. Поступившие в заинтересованные органы (подразде-

ления) копии утвержденного плана в трехдневный срок доводятся до непосредственных исполнителей.

Персональную ответственность за выполнение планового мероприятия, достижение ожидаемых результатов и достоверность представляемой субъекту контроля информации несет руководитель подразделения, определенного ответственным исполнителем мероприятия. В его обязанности входит незамедлительный доклад в установленном порядке руководителю, утвердившему план (лицу, исполняющему его обязанности), о возможности его невыполнения в установленные сроки, а также его информирование о целесообразности принятия дополнительных организационных решений, направленных на реализацию планового мероприятия, либо представление предложения о его отмене или корректировке.

Методика планирования в органах внутренних дел. В процессе планирования используются разнообразные методы. На стадии сбора и анализа исходной информации применяются социологические, математические, логические и иные методы осуществления данной деятельности.

В процессе формирования предложений заинтересованными органами (подразделениями) можно использовать разнообразные методы выработки управленческих решений (коллективные и индивидуальные). При этом необходимо стремиться к оптимальному сочетанию коллегиальности и единоначалия. Установлено, что степень использования коллективных форм обсуждения проблем и путей их решения прямо пропорциональна возрастанию уровня планирования. Принятие же варианта плана в любом случае — прерогатива руководителя. Еще одним условием повышения качества планирования является разработка нескольких вариантов плановых решений и выбор наилучшего из них.

Следует иметь в виду, что длительное время в практике органов внутренних дел использовался лишь **метод сводного планирования**, состоящий в механическом объединении предложений отраслевых служб и подразделений, оформляемых в виде соответствующих разделов общего плана. Такое планирование недостаточно учитывало качественные особенности органа как целостной системы, вызывало перегрузку сводного плана мелкими, второстепенными вопросами, затрудняло комплексное решение общих проблем. Поэтому в настоящее время используется **проблемное планирование**, заключающееся в выделении актуальных, общих для всего органа проблем, требующих комплексного использования всех его сил и средств. Рассматриваемый метод позво-

ляет максимально полно использовать возможности всех служб в решении общих задач, исключать параллелизм и дублирование намечаемых мероприятий, улучшать координирование усилий отдельных звеньев системы, эффективно контролировать исполнение плана.

Проблемное планирование применяется в тесной связи с **методом последовательных приближений**, согласно которому определение общей задачи составляет основу установления задач второго порядка, детализация последних приводит к нахождению задач третьего порядка и т. п. В результате предложения отраслевых служб и подразделений поэтапно конкретизируют общие проблемы деятельности органа внутренних дел.

Подготовка проекта плана и согласование его с исполнителями является технологически сложным видом деятельности. Процесс планирования в иерархической системе органов внутренних дел имеет двуправленное движение. Прежде всего планирование осуществляется сверху вниз и предполагает разработку планов нижестоящих органов на основе планов вышестоящих структур, а следовательно, и в более поздние сроки. Положения и требования Директивы министра внутренних дел Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» конкретизируются в Плане основных организационных мероприятий МВД России на текущий год, планах работы на год территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях. После уяснения директивных мероприятий вышестоящих органов внутренних дел, требующих детализации, они отражаются в планах нижестоящих структур (движение от цели).

Внутри системы (на одном уровне) работа планируется по схеме «снизу вверх». Это предполагает составление годового плана работы территориального органа внутренних дел на районном уровне на основе обобщения информации и предложений отраслевых служб и подразделений (в конкретных службах используют предложения высококвалифицированных специалистов). В этом случае решающее значение для внесения предложений также имеет целевая установка вышестоящего субъекта управления.

Наиболее эффективным является разумное сочетание директивных указаний сверху от вышестоящих органов внутренних дел и инициативных предложений снизу от отраслевых подразделений. Они аккумулируются, анализируются и выстраиваются в единый план деятельности органа внутренних дел на уровне штабных подразделений.

На стадии утверждения плана руководитель должен оценить его с позиции **балансового метода**, сущность которого состоит в удовлетворении потребностей системы исходя из наличных возможностей. При этом четко формулируются цели и задачи системы на определенный период, производится точный количественный расчет имеющихся сил и средств с учетом их качества, сопоставляются полученные данные, распределяются ресурсы на выполнение отдельных задач в зависимости от степени важности и срочности их решения.

ГЛАВА VII. НАУЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Понятие и основные направления научной организации труда в органах внутренних дел

Ф. У. Тейлор, основатель научного управленческого подхода классической школы управления, доказал, что управление — самостоятельный вид деятельности, которая должна осуществляться на основе научных знаний. Первоначальное значение научного управления (управления производством на научной основе) он видел в повышении производительности труда. Управление, по его мнению, это средство, экономящее труд. В Советской России не без влияния его идей в 20-е гг. развернулось массовое движение за совершенствование труда на научной основе. Эта деятельность связана с именами таких ученых, как А. А. Богданов, А. К. Гастев, П. М. Керженцев. К сожалению, в 30-е гг. эта работа была ослаблена, а позже перешла в ведение отраслевых министерств¹. Только в 60-е гг. под влиянием идей кибернетики формируется новое научное направление, начало которому было положено В. Г. Афанасьевым².

Научная организация труда (НОТ) — это процесс внесения в соответствующую трудовую деятельность достижений науки и практики, направленный на максимальное повышение ее производительности, рациональное использование трудовых и материальных ресурсов в интересах организации и каждого сотрудника. Научкой и практикой давно доказано, что люди устают не столько от высоких нагрузок, сколько от плохой организации труда. НОТ позволяет избежать необоснованных потерь, в значительной степени сэкономить силы

¹ Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под общ. ред. В. П. Сальникова. М., 2002. С. 222.

² Подробнее см.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968.

и средства и при тех же ресурсах добиваться больших результатов деятельности³.

Задачи НОТ:

— *экономические* — сокращение материальных затрат на трудовые процессы и операции за счет оптимизации приемов и методов труда, улучшения организации рабочих мест, рационального использования рабочего времени и т. д.;

— *социальные* — создание условий для постоянного развития коллектива и сотрудников за счет повышения содержательности и привлекательности труда, воспитания добросовестного отношения к труду, использования рациональных форм материального и морального стимулирования;

— *психофизиологические* — обеспечение наиболее благоприятных условий для сохранения здоровья работников, поддержания высокого уровня их работоспособности, продления периода трудовой деятельности.

Основные направления НОТ выделяют исходя из обозначенных задач:

1) *организационное направление* (правильная постановка целей и определение задач организации; четкое определение функций, разделение труда и согласованность деятельности; построение рациональной структуры организации; правильный подбор и расстановка кадров, их подготовка; рациональная организация процесса принятия и исполнения управленческих решений и в связи с этим осуществления управленческих операций (четкий инструктаж, контроль исполнения решения, методика проведения совещаний, рациональный документооборот и т. д.); выбор оптимальных методов работы; обеспечение высокого уровня служебной дисциплины; совершенствование системы нормирования труда и др.);

2) *экономическое направление* (выявление зависимости между объемом экономических потерь от низкого уровня управления, а также совершенствование системы материального стимулирования труда; сокращение материальных затрат на трудовые процессы и операции; сокращение потерь рабочего времени и др.);

3) *техническое направление* (максимальная автоматизация процессов управления и высокая степень использования в них информа-

³ См. подробнее: Казанник А. И. Научная организация управленческого труда в исполнительных органах государственной и муниципальной власти России : научно-практическое пособие. М., 2015 ; Кутушев В. Г. Научная организация труда в органах внутренних дел. Хабаровск, 1989.

ционных технологий; создание автоматизированных систем управления и др.);

4) *физиологическое направление* (улучшение условий труда, в том числе рациональная организация рабочих мест сотрудников и работников органов внутренних дел, повышение содержательности, привлекательности труда и «порога усталости» и др.);

5) *социально-психологическое направление* (улучшение социально-психологического климата; использование потенциала неформальных групп; поддержание авторитета руководителя и выбор оптимального стиля управления; нейтрализация конфликтных ситуаций; оптимальное применение социально-психологических методов управления; знание и использование в управлении психологических характеристик и особенностей сотрудников; социальное развитие коллектива; развитие личности сотрудника).

§ 2. Рациональное использование рабочего времени

Рациональное использование рабочего времени (управление временем или тайм-менеджмент (*англ.* time management)) — это технология организации времени, направленная на его эффективное использование, что является важнейшим средством повышения производительности труда. Если этой технологии не придерживаться, то обязательно возникнет дефицит рабочего времени — нехватка временного ресурса, вызванная неправильной организацией работником своей деятельности либо неграмотной организацией деятельности руководством. Это приводит к спешке, затягиванию выполнения заданий, некачественной работе и т. д., что в конечном итоге существенно влияет на эффективность и результаты деятельности всей организации.

Управление рабочим временем, его рациональное использование — это процесс сознательного контроля над количеством времени, потраченного на конкретные виды деятельности, при котором специально увеличиваются эффективность и продуктивность⁴. **Основными этапами рациональной организации рабочего времени** являются:

1) учет выполняемых работ и времени, затраченного на их выполнение (составляется перечень выполненных работ; производится учет

⁴ См. подробнее: Варламов К. И., Карричев В. С. Личная технология (самоменеджмент) : курс лекций. М., 1993 ; Васильев В. Л. Организация рабочего места и рабочего времени следователя. М., 1983.

затраченного на их выполнение времени; фиксируются устойчивые тенденции и случайные факторы, оказывающие влияние на процесс труда);

2) анализ характера работ и затраченного времени (изучается структура затраченного времени; выявляются неоправданные его потери);

3) планирование времени, т. е. планирование работы или личное планирование.

Личное планирование — это индивидуальное планирование работы сотрудников органов внутренних дел на день, неделю, месяц, год. Нормативно обязательность такого планирования не предусмотрена, но наука и практика его настоятельно рекомендуют. Известно, что при затрате 10 минут в день на планирование можно сэкономить до двух часов рабочего времени. Содержанием индивидуального планирования является определение перечня работ, подлежащих выполнению в плановом периоде (день, неделя, месяц), последовательности их осуществления и объективно необходимых на их выполнение затрат времени. Таким образом, **процесс разработки индивидуального плана** состоит из трех стадий:

1) определение перечня мероприятий или видов работ, подлежащих выполнению;

2) определение времени их выполнения;

3) составление (оформление) плана.

Основным вопросом в процессе планирования является вопрос о расстановке приоритетов решения задач, установление очередности выполнения дел. Ответить на него помогают **методы упорядочивания рабочего времени**: принцип Парето и ускоренный анализ по принципу Эйзенхауэра.

Принцип Парето — эмпирическое правило (соотношение 20:80), названное в честь итальянского экономиста и социолога Вильфредо Парето. В наиболее общем виде формулируется как «20% усилий дают 80% результата, а остальные 80% усилий — лишь 20% результата». Правильно выбрав минимум самых важных действий, можно быстро получить значительную часть от планируемого полного результата, при этом дальнейшие улучшения неэффективны и могут быть неоправданными.

Ускоренный анализ по принципу Эйзенхауэра также помогает принять решение о приоритетности выполнения задач. Приоритеты устанавливаются по таким критериям, как срочность и важность задачи. Они подразделяются на четыре группы A, B, C, D:

А — срочные и важные задачи — дела, которые необходимо сделать сегодня. Решением этих задач занимается сам руководитель;

В — не срочные, но важные задачи — важные дела, которые не обязательно делать сегодня, для их выполнения есть резерв времени. Поэтому необходимо регулярно выделять время на их выполнение, найти им место в своем расписании;

С — срочные, но не важные задачи — руководитель может перепоручить их решение другим лицам;

Д — не срочные и не важные задачи, можно отложить их, отказаться от них (при наличии возможности) или перепоручить другим сотрудникам.

Рекомендации по формированию плана на основе данной методики сводятся к следующему:

1) распределите все задачи и обязанности по вышеуказанным группам (А, В, С и D);

2) всегда начинайте работу с задания, стоящего под номером 1 в группе А, но не с тех, которые стоят под номерами 3 или 4, как бы привлекательны и интересны они ни были. Если к концу рабочего дня не успели справиться со всеми задачами и делами из группы А, то продолжайте работу с ними на следующий день. Не делайте других заданий, пока не закончите с первыми;

3) каждый день работайте над какой-нибудь задачей из группы В, требующей больших временных затрат. Только так можно сегодня обеспечить себе «завтрашний» успех.

Какая бы методика планирования ни применялась, при составлении плана следует учитывать следующие **основные правила**:

— ежедневно оставлять 40% времени свободным, т. е. 60% времени отвести на плановые работы, 20 — на непредвиденные, 20% — на спонтанно возникающие;

— необходимо распределить свои задачи на долго-, средне- и краткосрочные;

— основные принципы составления плана: регулярность, системность, последовательность;

— следует планировать такой объем задач, с которым можете реально справиться.

§ 3. Создание благоприятных условий труда в органах внутренних дел

Улучшение условий труда — важное направление НОТ. Давно доказано, что эффективность деятельности работников во многом зависит и от интерьера, температурного режима, освещенности рабочего места и помещения, уровня шумов, решения социально-бытовых вопросов, психологического климата в организации и ее структурных подразделениях и многих других факторов.

В теории и практике работы по внедрению НОТ под **условиями труда** понимается совокупность факторов внешней среды, оказывающих влияние на организм человека, его физиологическую и психологическую работоспособность. Эти факторы могут быть *благоприятными* и *неблагоприятными*. Первые способствуют повышению производительности труда и сохранению здоровья человека, вторые приводят к ухудшению его здоровья, быстрой производственной утомляемости и снижению работоспособности, к понижению качества работы и т. п.

Устранение или нейтрализация неблагоприятного воздействия различных факторов среды на трудовую (служебную) деятельность работника (сотрудника) позволяет сохранить его здоровье, повысить работоспособность и производительность труда, добиться сокращения потерь рабочего времени в связи с болезнью. Улучшение условий труда имеет также важное социальное значение. Это повышает степень привлекательности работы, способствует сокращению текучести кадров.

Среди факторов, определяющих условия труда, выделяют санитарно-гигиенические, психофизиологические, эстетические, социально-психологические факторы⁵.

Санитарно-гигиенические факторы определяют внешнюю производственную среду. К ним относятся: метеорологические условия (температура воздуха, его влажность, чистота, степень подвижности, уровень атмосферного давления); шум; освещенность; санитарно-бытовое состояние и обслуживание рабочих (служебных) помещений и др.

Метеорологические условия. Неблагоприятный температурный режим в служебных помещениях оказывает отрицательное воздействие на организм человека. Повышенная температура приводит к перегреву

⁵ Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003. С. 333.

организма, нарушениям деятельности сердечно-сосудистой системы; пониженная температура в служебных помещениях влечет скованность движений, простудные и другие заболевания. Наиболее благоприятной для умственного труда является поддерживаемая постоянно в служебном помещении температура 18–20 градусов.

Отрицательное влияние на организм работника оказывают отклонения от нормы влажности воздуха (оптимальная влажность воздуха в зимний период составляет 45–50%, в летний — 50–55%).

Подвижность и чистота воздуха в служебном помещении также имеют значение. Высокая подвижность воздуха вызывает сквозняки, которые влекут за собой простудные заболевания; низкая приводит к недостатку кислорода в воздухе, обуславливает так называемую гипоксию, что резко снижает производительность труда. Систематическая вентиляция воздуха (проветривание помещений) требуется в том числе и для поддержания необходимого уровня чистоты воздуха. Запыленность и загазованность помещений отрицательно влияют на здоровье. Попадая в органы дыхания, пыль и газообразные вещества могут явиться причиной не только снижения работоспособности, но и ряда заболеваний.

Отклонение от нормального уровня атмосферного давления в ту или другую сторону (повышение или понижение) вызывает у лиц, страдающих сердечно-сосудистыми заболеваниями, обострение болей. Повлиять на этот фактор человек не в состоянии, поэтому здесь важное значение приобретает индивидуальная профилактика его негативного влияния на конкретного человека.

Одним из важных факторов внешней среды является *уровень постоянного шума* в служебных помещениях. Источником шума могут быть расположенные вблизи служебного помещения механизмы, транспортные средства, скопление людей в служебном помещении, оргтехника и др. Повышенные шумы в результате длительного воздействия на человека отрицательно влияют на его работоспособность, могут привести к головным болям, раздражительности, снижению внимания и т. д. В помещениях делопроизводственных служб шум не должен превышать 60 децибел. Наиболее благоприятным для человеческого уха считается уровень шума, равный 10 децибелам (шелест листвы, журчание ручья).

К существенным факторам, влияющим на организм, относится *освещенность служебных помещений* и, особенно, рабочих мест. Известно, что большую часть информации человек воспринимает посред-

ством зрения. Плохая освещенность затрудняет работу, заставляя перенапрягать зрение, что влечет переутомление глаз. Кроме того, в плохо освещенном помещении возникает чувство угнетенности, и это также снижает работоспособность. Вместе с тем чрезмерная освещенность раздражает и быстро утомляет зрение, может привести к заболеваниям глаз. Источники света и рабочие поверхности стола не должны давать отблесков, поскольку попадание светящихся предметов в поле зрения человека снижает его зрение. Светильники следует оснащать рассеивателями (решетками или стеклами), использовать безопасные для глаз лампы, оборудовать рабочие места настольными лампами. Наиболее благоприятно естественное освещение. В условиях естественного освещения письменные столы и другие рабочие места целесообразно располагать перпендикулярно к окнам так, чтобы свет падал слева (для правой) или справа (для левой).

К числу важных санитарно-гигиенических факторов, определяющих условия труда, относится *санитарно-бытовое состояние и культурно-бытовое обслуживание* рабочих мест. Чистота и порядок в служебных помещениях (своевременная и качественная уборка помещения, мытье окон и т. п.), обеспеченность бытовыми помещениями, столовыми, шкафами для одежды, оборудованными местами для отдыха и другим оказывают благоприятное влияние на настроение работника и способствуют повышению производительности труда.

Психофизиологические факторы обусловлены конкретным содержанием деятельности, характером труда. К важнейшим психофизиологическим факторам относятся: физическая нагрузка, нервно-психическое напряжение, монотонность труда, ритмизация труда, рабочая поза, режим труда и отдыха⁶.

Физическая нагрузка. Труд многих категорий работников требует применения значительных физических усилий. Для снижения чрезмерных физических усилий следует на основе физиологических рекомендаций определить оптимальное дозирование затрат физического труда, увеличить время на отдых, использовать различного рода приспособления, облегчающие выполнение операций, требующих применения ручного физического труда.

Нервно-психическое напряжение. Специфика труда сотрудников органов внутренних дел требует большой скорости восприятия собы-

⁶ Комлев Е. Н. Научные основы управления и организации труда. М., 1987. С. 232.

тий и явлений, а также быстрого реагирования на них. Это отражается на нервно-психическом состоянии работников, вызывает увеличение нервно-психического напряжения. Снижение напряженности может быть достигнуто посредством определения научно обоснованных норм служебной нагрузки и норм времени для ее выполнения; разработки типовых управленческих решений и планов, определяющих последовательность действий в сложных ситуациях; проведения учений и тренировок с отработкой тех или иных действий. В целях снижения утомления, сохранения и укрепления здоровья используются «комнаты психологической разгрузки».

Монотонность труда вызывает быстрое утомление и сонливость у работника. Основными средствами преодоления монотонности являются: чередование рабочих операций, профессиональный отбор работников и назначение их на должность с учетом индивидуальных психологических особенностей, применение научно обоснованных режимов труда и отдыха, изменение однообразной окружающей обстановки (цвета, света и др.).

Ритмизация труда предполагает чередование периодов работы и пауз между ними. Нарушение ритма трудовой деятельности, вызванное неравномерностью распределения нагрузки в течение рабочего дня, недели, месяца, вызывает напряжение нервной системы. Наиболее вредны для человека аритмичность труда, различного рода «накладки», незапланированные и непредвиденные задания и поручения, которые резко увеличивают нагрузки и темп работы, создают дефицит времени. Ритмичность труда достигается улучшением текущего планирования, рациональным распределением труда в течение рабочего дня по часовому графику, распределением дневной нагрузки в соответствии с физиологическими закономерностями развития работоспособности, хорошо организованным материально-техническим обслуживанием.

Рабочая поза оказывает существенное влияние на работоспособность. Различаются следующие рабочие позы: сидя, стоя, сидя-стоя (переменная). Работающий сидя предрасположен к большей обстоятельности, размышлению, анализу. Для эффективного использования позы «сидя» важно, чтобы принимались во внимание высота стола и рабочего кресла и их соотношение (рабочее место должно быть построено под рост сотрудника), удаленность вспомогательных средств от глаз, угол зрения и другие факторы (например, расположение компьютера). В противном случае человек будет вынужден принимать

неправильную позу, а это приводит к быстрой утомляемости. Кроме того, при длительной работе в таком положении может быть нанесен ущерб здоровью.

Режим труда и отдыха. Оптимизация режимов труда и отдыха способствует сохранению работоспособности и здоровья. В соответствии с суточным циклом жизнедеятельности организма человека его работоспособность и производительность труда достигают наивысшего уровня, как правило, с 9 до 20 (часы наибольшей биологической активности). Работа в вечерние часы проходит в условиях утомления человека и снижения активности физиологических функций. В ночное время она сопровождается повышенным утомлением, понижением физиологических функций, снижением быстроты реагирования, внимания и точности действий, увеличением числа ошибок.

Во время работы выделяют периоды вработывания, стабильной работоспособности и ее спада. Режим труда и отдыха должен быть направлен на сокращение периодов вработывания и спада, на увеличение периода устойчивой работоспособности, предупреждение утомления. При этом определяются время на отдых и характер отдыха. Самым продолжительным по времени в период рабочего дня является обеденный перерыв. Он, как правило, устанавливается в середине рабочего дня. Обычная продолжительность обеденного перерыва — 40–60 минут. Помимо обеденного перерыва в целях уменьшения утомляемости и для личных надобностей устраиваются кратковременные перерывы на отдых (чаще всего они не превышают 10 минут).

Отдых во время перерыва может быть активным и пассивным. Если работа выполняется в благоприятных условиях, то рекомендуется активная форма отдыха. К такой форме, в частности, относится производственная гимнастика. Пассивный отдых целесообразен, когда работа выполняется в неблагоприятных условиях внешней среды, например, при сильных морозах, дожде и т. п., а также при выполнении работы, связанной с постоянным движением или выполнением иной физической нагрузки.

Не является неизменной работоспособность человека не только в течение рабочего дня, но и рабочей недели. В первые дни недели она постепенно увеличивается, достигая кульминации на третий день, и снижается к концу недели. Законодательством о службе в органах внутренних дел предусмотрена возможность привлечения сотрудников к выполнению работы сверх установленной нормальной продолжительности рабочего времени, а также в выходные и праздничные дни.

Но если переработка сверх нормы рабочего времени⁷ принимает систематический характер, то тем самым нарушается режим труда и отдыха, а это ведет к утомлению и переутомлению работника, к снижению его работоспособности.

Эстетические факторы производственной среды — это архитектурно-конструкторско-художественное оформление интерьера служебных помещений. Например, окраска стен, мебели по-разному влияет на психику сотрудников (вызывает оптимистическое настроение или чувство угнетенности, творческую активность или пассивность, раздражает или успокаивает), что не может не отразиться на работоспособности. Известно, что красный и оранжевый цвета оказывают возбуждающее действие, желтый — бодрящее, голубой и зеленый — успокаивающее, фиолетовый и черный — угнетающее. Выбор окраски помещений должен производиться с учетом требований производственной эстетики, особенностей климата, условий работы и характера освещения служебных помещений. Так, при умственной работе, требующей большой сосредоточенности, предпочтение отдается голубому или зеленому цвету. Помещения, ориентированные на север, желательно окрашивать в теплые цвета (желтый, оранжевый), а помещения, ориентированные на юг, — в холодные (голубой, синий, зеленый). При этом важно применять ограниченное количество цветов, поскольку многоцветность влечет рассеивание внимания.

Социально-психологические факторы воздействуют на взаимоотношения в рабочем коллективе, настроение сотрудников и их отношение к своей работе, стиль руководства коллективом органа и многие другие социально-психологические явления⁸.

⁷ Привлечение сотрудников органов внутренних дел к выполнению служебных обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, в ночное время, выходные и праздничные дни должно компенсироваться предоставлением дополнительных дней отдыха в соответствии с приказом МВД России от 19 октября 2012 г. № 961 «Об утверждении Порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации к выполнению служебных обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, а также в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, предоставления сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации дополнительных дней отдыха».

⁸ Подробнее о направлениях психологической работы в органах внутренних дел см.: *Об утверждении Положения об основах организации психологической работы в органах внутренних дел* : приказ МВД России от 2 сентября 2013 г. № 660.

§ 4. Организация и оборудование рабочих мест сотрудников и руководителей органов внутренних дел

Разнообразная, психологически напряженная, творческая и ответственная деятельность сотрудников органов внутренних дел требует надлежащей организации и оборудования рабочих мест⁹. Рабочим местом является зона трудовой деятельности сотрудника, оснащенная необходимыми организационно-техническими средствами, связью, оборудованием и другими специальными принадлежностями для выполнения им своих обязанностей¹⁰. Организация и оборудование рабочих мест сотрудников неодинакова. Она зависит от тех видов работ, которые ими выполняются. Вместе с тем труд следователей, оперативных работников, инспекторского состава органов внутренних дел обладает общими свойствами. Они постоянно имеют дело с информацией, их труд является интеллектуальным. Это дает основание для формулирования некоторых общих требований к организации рабочих мест сотрудников органов внутренних дел.

Научная организация рабочих мест предполагает их рациональную планировку; оснащение их всем необходимым в соответствии с характером и особенностями работы, правильное расположение этого оснащения; надлежащее обслуживание рабочих мест, т. е. создание благоприятных, комфортных условий работы и предотвращение вредного воздействия отрицательных факторов внешней среды.

Рациональная планировка рабочих мест (служебных помещений) способствует исключению потерь служебного времени, связанных с непродуманным их расположением. Решающим фактором при планировке и распределении служебных помещений между подразделениями и сотрудниками являются их функциональная взаимосвязь в процессе работы, содержание труда. Так, места сотрудников, связанных по характеру деятельности с частым обращением в другие подразделения (помещения), следует располагать вблизи от входной двери служебного кабинета.

Рабочее место по возможности должно быть изолированным. На практике это требование часто игнорируется. Между тем изолированность способствует снижению нервного напряжения, возникающего

⁹ См. подробнее: Федотов В. В. Рациональная организация умственного труда. М., 1987; Михайлов А. И., Соя-Серко Л. А., Соловьев А. Б. Научная организация труда следователя. М., 1984.

¹⁰ Зуйков Г. Г., Черненко Г. И., Яськов Е. Ф. Научная организация труда в органах внутренних дел: учебное пособие. М., 1981. С. 56.

при необходимости работать на виду, она особенно важна при выполнении аналитической и иной творческой работы. Изолированность может быть достигнута, например, за счет продуманной расстановки мебели. Письменные столы целесообразно расположить таким образом, чтобы сидящие за ними не оказались под непрерывным наблюдением друг у друга. В случаях, когда письменные столы вынужденно приходится ставить рядом или один против другого, их также можно отделить друг от друга небольшими перегородками (панелями).

Оснащение рабочих мест, правильное расположение этого оснащения. Рабочее место должно быть оборудовано необходимой мебелью и оргтехникой, которые позволяют с наименьшими затратами умственных и физических усилий успешно выполнять возложенные на сотрудника обязанности.

Основным компонентом рабочего места является *рабочая мебель*: письменный стол, рабочее кресло, сейф, шкаф, полки для книг и различных материалов. Рациональная организация рабочего места предполагает соблюдение ряда требований, предъявляемых к рабочей мебели. Большое значение имеет соответствие размеров мебели антропометрическим данным работника. Выпускаемая канцелярская мебель рассчитана на людей среднего роста, а для тех, кто ниже или выше, она не подходит. Между тем для обеспечения правильной рабочей позы важно, чтобы учитывались высота стола и рабочего кресла, соотношение между ними, расстояние от глаз до рабочей поверхности стола и угол, под которым она расположена.

Рабочий стол. Высота стола должна быть такой, чтобы предплечья рук могли свободно двигаться вперед, параллельно полу, а положенные на стол руки не вызвали поднятия или разворота плечей. При невозможности подобрать стол требуемой высоты можно применить для достижения этой цели несложные технические средства (укоротить ножки стола, использовать подставку и т. п.). Рекомендуется иметь рабочую поверхность письменного стола как можно больше. Ее увеличение может быть достигнуто за счет присоединения к столу различного рода приставок. Желательно, чтобы окраска стола была светлая, не контрастировала с бумагой и не давала световых бликов.

Рабочее кресло. Высота рабочего кресла будет оптимальной, если ноги сидящего твердо упираются в пол или ставятся на специальную подставку. Расстояние между поверхностью сиденья кресла и полом должно быть таким, чтобы часть ноги (от колена до бедра) сидящего была параллельна полу (ступни ног должны стоять на полу, а колени

не должны возвышаться над сиденьем кресла). При несоблюдении этих требований в теле человека нарушается кровообращение, образуется застой крови в голени и стопе.

Утомление в организме может быстро наступить также за счет неравномерного распределения массы тела на площадь сиденья. Передняя часть сиденья должна быть примерно на 2,5 см выше задней. Снижению величины статического напряжения мышц спины в значительной мере способствует спинка рабочего кресла. Она должна обеспечивать опору спине работника чуть выше поясницы. Разгрузку физического напряжения обеспечивают также подлокотники. Желательно, чтобы и они были подвижными и могли регулироваться по высоте и углу поворота. Предпочтительно, чтобы сиденье, спинка и подлокотники были полужесткие. Работа как на слишком мягком, так и на жестком кресле утомительна.

Сейфы и шкафы. Наличие их обязательно, так как значительную часть документов и других материалов, используемых в работе, не только неудобно, но и нельзя хранить в ящиках письменного стола. Для хранения бланков служебных документов и других материалов целесообразно использовать специальные секционные шкафы, которые могут быть деревянными или металлическими. Располагать документы, папки в шкафах следует в один ряд, чтобы обеспечить быстрое их нахождение.

Поскольку характерным для труда сотрудника органов внутренних дел является работа с информацией (документами), организация рабочего места призвана обеспечивать наиболее целесообразное их расположение, их визуальный контроль, быстроту поиска, устранение излишних движений, связанных с их использованием. Придерживаясь определенных рекомендаций, можно рационально организовать рабочее место:

- материалы и принадлежности должны быть заранее подготовлены и находиться на определенном месте (беспорядочное их расположение вызывает большие потери времени);

- все материалы и орудия труда должны быть видимыми (исключение составляют документы, имеющие ограниченный доступ и требующие соблюдения особых условий их хранения). Надлежащая обзорность в сочетании с постоянством места хранения материалов призвана свести на нет потери времени на поиск. Должна быть такая организация труда, при которой слово «искать» было бы исключено из лексикона работника (нередко материалы хранятся небрежно, папки лежат одна на другой, канцелярские принадлежности рассыпаны, справочники и другая литература расположены в два ряда и т. п.). Во избежание этого ре-

комендуется использовать различные лотки, коробки, предназначенные для хранения материалов и канцелярских принадлежностей. Улучшению обозримости материалов способствуют также надписи и обозначения папок, коробок и т. п., где хранятся документы и иные материалы (полагаться только на память нельзя);

— документы должны быть расположены так, чтобы их можно было легко доставать без дополнительных затрат времени. Досыгаемость материалов на рабочем месте можно обеспечить за счет рационального взаимного расположения отдельных предметов мебели и за счет использования поворотного подвижного кресла;

— материалы (документы) и канцелярские принадлежности необходимо располагать так, чтобы обеспечить наилучшую последовательность движений (расположить их в непосредственной близости друг от друга);

— различные орудия труда можно объединить (например, канцелярские принадлежности);

— письменный стол и рабочее кресло должны быть приспособлены для конкретного работника (нельзя приспособить работника к письменному столу или рабочему креслу);

— письменный стол должен использоваться работником только для текущей работы, а не для складирования документов и материалов.

Особенности организации рабочего места руководителя. Рабочее место руководителя, как правило, размещается в отдельном кабинете, который условно подразделяется на три зоны: рабочую, зону заседаний и зону отдыха.

В рабочей зоне размещается письменный стол с приставкой, служебное кресло и несколько кресел для посетителей. Рабочая поверхность стола руководителя должна быть больше, нежели у специалистов-исполнителей. Это позволяет руководителю вести беседы с несколькими посетителями, которым приходится вести записи. Этим же целям служит и приставка к столу.

В зоне заседаний располагается стол для заседаний (инструктаж, совещание и т. п.). Стол для заседаний рассчитывается обычно на 8–12 человек. Совещания с большим числом участников нецелесообразно проводить в служебном кабинете. Для проведения совещаний с большим числом участников в служебных помещениях оборудуются залы заседаний или иные специально отведенные для этого помещения.

В зоне отдыха размещаются журнальный стол и несколько комфортабельных кресел.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Органам внутренних дел принадлежит важная роль в осуществлении правоохранительной функции государства. Среди ряда факторов, определяющих эффективность их деятельности по обеспечению общественной безопасности, охраны общественного порядка, раскрытию и расследованию преступлений, а также реализации других функций, одно из центральных мест занимают вопросы управления. Успешное осуществление этих направлений деятельности невозможно без рационально организованной системы управления и отлаженных управленческих процессов.

Особый интерес аспекты управления приобретают в свете прошедших реформ органов внутренних дел, анализ эффективности которых позволяет сделать вывод о степени достижения поставленных целей и определить направления дальнейшего развития системы. Очевидно, что их успешность напрямую зависит от того, насколько в процессе реформирования были учтены научные основы и передовой опыт социального управления.

Знание закономерностей и технологии управленческой деятельности, ее специфики в органах внутренних дел, умелое применение теоретических положений на практике является необходимым условием успешной работы не только руководителей, но и всех сотрудников органов внутренних дел. Изучение основ управления курсантами и слушателями образовательных учреждений системы МВД России должно способствовать формированию качественного управленческого потенциала органов внутренних дел.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	4
§ 1. Понятие и виды управления.....	4
§ 2. Становление и развитие теории социального управления.....	7
§ 3. Принципы социального управления	21
ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	25
§ 1. Органы внутренних дел как система управления.....	25
§ 2. Цели и задачи управления органами внутренних дел	29
§ 3. Функции управления органами внутренних дел.....	34
§ 4. Организационно-структурное построение органов внутренних дел	36
ГЛАВА III. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	45
§ 1. Понятие и виды методов социального управления	45
§ 2. Административные, экономические и социально- психологические методы управления в органах внутренних дел ..	49
§ 3. Мотивация службы в органах внутренних дел	55
ГЛАВА IV. СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	67
§ 1. Служебные коллективы в органах внутренних дел	67
§ 2. Конфликты в служебных коллективах и способы управления ими.....	71
§ 3. Роль руководителя в системе управления органами внутренних дел	78

ГЛАВА V. ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ РАБОТА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	87
§ 1. Понятие и содержание процесса управления.	87
§ 2. Назначение и содержание информационно-аналитической работы в органах внутренних дел.	88
§ 3. Информационное обеспечение управления органами внутренних дел	90
§ 4. Аналитическая работа в органах внутренних дел.	93
§ 5. Методика комплексного анализа оперативной обстановки. ...	97
ГЛАВА VI. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	105
§ 1. Понятие и виды управленческих решений в органах внутренних дел	105
§ 2. Разработка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел	108
§ 3. Организация исполнения управленческих решений в органах внутренних дел	115
§ 4. Организация и методика планирования деятельности органов внутренних дел	122
ГЛАВА VII. НАУЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	133
§ 1. Понятие и основные направления научной организации труда в органах внутренних дел	133
§ 2. Рациональное использование рабочего времени	135
§ 3. Создание благоприятных условий труда в органах внутренних дел	138
§ 4. Организация и оборудование рабочих мест сотрудников и руководителей органов внутренних дел	144
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	148

Учебное издание

Бавсун Ирина Геннадьевна

**ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Редактирование и корректура Л. И. Замулло

Технический редактор А. В. Сергеев

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 20.03.2017. Формат 60х84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 8,8. Уч.-изд. л. 7,8. Тираж 200 экз. Заказ № 43.

