

ТЕМА 2

МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1. Основные методологические подходы к управлению органами внутренних дел. Ситуационное управление органами внутренних дел.

Методология представляет собой учение о методе, под которым, в свою очередь, понимается совокупность приемов, способов, регулятивных принципов познавательной деятельности, обеспечивающих ей путь к объективному знанию. Соответствие действия поставленной цели есть то исходное значение метода в широком смысле – как «пути к цели». Другое понимание метода состоит в его трактовке в качестве характеристики операциональной стороны действия (способ, прием и т. п.).

Итак, методология – учение о методах и принципах познания.

В свою очередь, применительно к управлению, методология представляет собой взаимосвязанный комплекс знаний, представлений, действий и средств достижения управленческих целей. Удачным представляется мнение коллектива российских ученых, которые считают что методологию менеджмента следует рассматривать как логическую схему определенной деятельности, предполагающую взаимосвязанное понимание целей, ориентиров, а также средств и способов их достижения.

В теории существует множество методологических подходов к управлению организацией, среди которых следует выделить **процессный, системный и ситуационный подходы**.

Процессный подход. В соответствии с процессным подходом управление рассматривается не как единовременное действие, а как серия непрерывных взаимосвязанных действий – процесс.

Данный подход был предложен представителями школы административного управления, а именно А. Файолем, который говорил:

«Управлять – означает предсказывать и планировать, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать». Процессный подход рассматривает функции управлений как взаимосвязанные. М. Мескон отмечает, что «управление рассматривается как процесс, потому что работа по достижению целей с помощью других – это не какое-то единовременное действие, а серия взаимосвязанных непрерывных действий». Перечисленные действия можно представить в виде процесса, а также каждое из этих действий, по сути, являются процессом. В науке менеджмента эти действия также называют управленческими функциями.

А. Файоль считал, что существует пять исходных функций управления. По его словам, управлять – означает предсказывать, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать. Реализация данных функций происходит в рамках двух связующих их процессов: коммуникации и принятия решений.

А. Файоль рассматривал управление как особый вид деятельности, чего никто до него не делал. Он считал, что собственно управленческая деятельность должна стать особым объектом исследования. А. Файоль впервые дал четкую классификацию и характеристику функций управления:

- предвидеть – учитывать грядущее и вырабатывать программу действий;
- организовывать – строить двойной материальный и социальный организм предприятия;
- распоряжаться – заставлять персонал надлежащим образом работать;
- координировать – связывать, объединять, гармонизировать все действия и усилия коллектива;
- контролировать – заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и распоряжениям.

В настоящее время в теории управления функции принято классифицировать на общие (направления непосредственного управленческого воздействия на объект управления – прогнозирование, планирование, организация, регулирование, учет, контроль и др.) и обеспечивающие

(призванные обеспечивать общие функции — финансовые, материальные, технические, коммуникация и т.д.).

При этом среди вышеперечисленных функций управления в процессе управления выделяют четыре базовые функции: планирование, организацию, мотивацию, контроль, которые, по сути, и выражают сущность процессного подхода к управлению. То есть, исходя из указанных базовых функций, процесс управления (управленческий цикл) в упрощенном виде выглядит следующим образом: для достижения управленческой цели необходимо сначала спланировать свои действия (установить сроки получения результата, определить необходимые мероприятия, ресурсы, исполнителей и т.д.), затем организовать выполнение плана, замотивировать исполнителей на максимально эффективное качество деятельности, и проконтролировать процесс достижения целей и конечный результат.

Функция планирования состоит в определении целей организации и определении путей их достижения. Она охватывает различные уровни организации и может носить долгосрочный, среднесрочный или краткосрочный характер.

Реализация планов требует организации, которая представляет следующую функцию управления, содержание которой составляют распределение работы среди сотрудников или групп сотрудников и координация их деятельности.

Мотивация как функция управления представляет собой процесс создания у членов организации внутреннего побуждения к действиям для достижения целей организации в соответствии с их обязанностями и сообразно с планом.

Функция контроля означает постоянную проверку того, как данная организация осуществляет свои цели, и корректировку ее действий, если этого не происходит.

Таким образом, функциональная (процессная) методология управления ОВД это совокупность подходов к наиболее рациональной и эффективной реализации функций управления в оперативно-служебной деятельности.

Системный подход – направление методологии научного познания и социальной практики, в основе которого лежит исследование объектов как систем. Системой называется совокупность взаимозависимых элементов, образующих единое целое.

Системный подход в управлении рассматривает управленческую деятельность как систему, т.е. как совокупность элементов, взаимодействующих между собой в пространстве и времени, функционирование которых направлено на достижение общей цели.

Существует два основных типа систем: закрытые и открытые. Закрытая система имеет жесткие фиксированные границы, ее действия относительно независимы от среды, окружающей систему. Примером закрытой системы являются часы с внутренним источником энергии, работа которых не зависит от внешней среды, так с ней не взаимодействуют ее элементы. Открытая система характеризуется взаимодействием с внешней средой. Она зависит от энергии, информации и материалов, поступающих извне. Кроме того, открытая система имеет способность приспосабливаться к изменениям во внешней среде и должна делать это для того, чтобы продолжить свое функционирование.

Исходя из этого, в рамках данного подхода управление организацией, которая, несомненно, является открытой системой, в первую очередь зависит от особенностей и изменений ее внешней среды функционирования. К примеру, для коммерческой компании существенные изменения конъюнктуры рынка (падение спроса на производимую продукцию, рост конкуренции и т.д.) влекут изменение стратегии, методов и форм управления. Для органов внутренних дел изменение структуры преступности, способов совершения преступлений может повлечь необходимость совершенствования методов и форм противодействия противоправной деятельности, изменение структуры подразделений ОВД и т.д.

В настоящее время в рамках современной теории управления организацией на основе системного подхода организация описывается как объект управления, строится процесс управления и обеспечивается достижение поставленной перед организацией цели.

Системное описание организации как объекта управления задается следующей последовательностью категорий: 1) миссия, цели, стратегия организации; 2) внешняя среда организации; 3) внутренняя среда организации.

Миссия – это предназначение организации, основная цель ее существования. Миссия придает организации определенность и индивидуальность. Она является основой для выработки целей и стратегии организации, оказывает влияние на формирование организационной культуры, так как сотрудники организации должны разделять основную цель, осознавать и вносить свой вклад в ее достижение, а также разделять ценности и принципы, которые отражаются в миссии. Миссия предъявляет требования к сотрудникам, позволяет отбирать определенный тип работников, необходимых для организации.

На основе миссии определяются цели организации, которые отражают разнообразные конкретные направления ее деятельности. Цель есть тот желаемый результат, на достижение которого направлены усилия организации.

Организация, реализуя свое предназначение (миссию), в зависимости от состояния внешней среды и собственных возможностей может добиваться самых различных целей – долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных.

Если цель – это результат, который предполагается достичь, то задачи – это те проблемы, которые необходимо решить для того, чтобы получить данный результат.

Структура организации – это логические взаимоотношения уровней управления и функциональных областей, построенные в такой форме, которая позволяет наиболее эффективно достичь цели организации. Причем структуру организации детерминируют ее цели и задачи. Это имеет важное методологическое значение для процесса проектирования и совершенствования

организационной структуры управления. Необходимо иметь в виду, что какие бы не происходили изменения структуры организации (создание новых подразделений, трансформация или расформирование уже имеющихся), это не должно нести ущерб целям и задачам, стоящим перед организацией.

К системному описанию организации также относятся такие компоненты, как внешняя и внутренняя среда организации.

Таким образом, органы внутренних дел также представляют собой сложную и развитую систему, которой присущи все характерные для нее элементы: объект управления, субъект управления, совокупность взаимообусловленных элементов внутренней структуры и связей между ними, внешняя и внутренняя среда функционирования.

2.2. Принципы управления органами внутренних дел: нормативно-правовые и доктринальные основы.

Основополагающее методологическое значения для управленческого процесса имеют и принципы его построения.

Представители школы научного управления еще в начале XX в. формулировали принципы управленческой деятельности, направленные на повышение ее эффективности.

Ф. Тейлор, решая проблему роста производительности, сформулировал следующие принципы научного управления трудом рабочих:

научный подход к выполнению каждого элемента работы;

научный подход к подбору, обучению и тренировке рабочих;

кооперация с рабочими;

разделение ответственности за результаты между менеджерами и рабочими.

Г. Форд продолжил развитие идей Ф. Тейлора применительно к организации массового производства автомобилей. Основываясь на собственном опыте работы по созданию и развитию массового производства

автомобиля «Форд – модель Т», он разработал и с успехом применил на практике следующую систему принципов организации производства и управления:

построенная по вертикали организация управления всеми частями и этапами производства из единого центра;

массовое производство, обеспечивающее минимальную стоимость, удовлетворяющее массового покупателя и максимально прибыльное;

развитие стандартизации, позволяющее быстро и без лишних затрат переходить на новые виды продукции;

конвейер с глубоким разделением труда на множество операций;

постоянное совершенствование управления.

В системе Форда повышается роль оперативного планирования и контроля за качеством. В социальном плане он продолжал развивать основное положение системы Тейлора о гармонии интересов менеджера и рабочего.

Следует отметить, что принцип конвейерного производства на основе разделения труда на отдельные операции нашел свое отражение в организации многих видов современной трудовой деятельности. Этот принцип можно выделять и в деятельности правоохранительных органов.

Так, к примеру, раскрытие совершенного преступления и привлечение виновного к ответственности является результатом совокупных, взаимосвязанных и последовательных действий сотрудников различных правоохранительных органов (органов внутренних дел, следственных, экспертных органов, органов прокуратуры, суда), каждый из которых выполняет специальные функции, в итоге позволяющие решить конкретную задачу правоохранительной деятельности.

Еще одним представителем научной школы был 1912 г. американский менеджер Г. Эмерсон, который в книге «Двенадцать принципов производительности» впервые системно сформулировал принципы рационального управления:

1) *Четко поставленные цели производства и четко обозначенные задачи персонала.* Только абсолютно определенные и отчетливо понятные для работника цели и задачи позволяют ему получить именно тот результат своей трудовой деятельности, который направлен на достижение данных целей и решение указанных задач.

2) *Здравый смысл.* Сам Г. Эмерсон комментировал данный принцип как мужество посмотреть правде в глаза: если есть трудности в деятельности организации, значит необходимо найти причины этих трудностей, и не скрывая их, смело и решительно их устранить.

3) *Компетентная консультация.* Необходимо привлекать к постоянному совершенствованию системы управления специалистов в этой области социологов, психологов, юристов и др.

4) *Дисциплина.* Каждый работник, включая и руководителей, и подчиненных, должен знать за что он отвечает, и, соответственно, за что он будет поощрен либо наказан.

5) *Справедливое отношение к персоналу.* В основе этого принципа по мнению Г. Эмерсона должна лежать идея «лучше работаешь — лучше живешь».

6) *Обратная связь.* Постоянное получение информации о результатах реализации управленческих решений.

7) *Порядок и планирование работы.* Необходимо планировать все этапы соответствующей трудовой деятельности с учетом конкретных результатов, сроков, форм, методов их получения, ответственных исполнителей и ресурсов, необходимых для реализации плана.

8) *Нормы и расписания.* Г. Эмерсон считал, что высокие результаты в труде связаны не с повышением, а с сокращением усилий. Это возможно за счет недопущения неоправданных трудовых затрат, потерь времени, материалов, энергии.

9) *Нормализация условий.* Смысл данного принципа заключается в том, что не человека нужно приспособливать к машине, а создавать такие машины и

технологии, которые дали бы возможность человеку производить больше и лучше.

10) *Нормирование операций*. Труд необходимо нормировать так, чтобы рабочий был в состоянии выполнить задание и хорошо заработать.

11) *Письменные стандартные инструкции*. Они служат для того, чтобы освобождать работника от необходимости проявления творчества и инициативы и максимально определить все его необходимые действия.

12) *Вознаграждение за производительность*. Целесообразна система оплаты труда, которая учитывает как время, затраченное работником, так и его умения, проявляющиеся в качестве его работы.

Основоположник административной школы управления французский менеджер А. Файоль высказал мысль о том, что количество принципов управления не ограничено, поскольку всякое правило занимает свое место среди принципов управления, во всяком случае на то время, пока практика подтверждает его эффективность. В книге «Общее и промышленное управление» (1916) он сформулировал 14 принципов управления, которые не потеряли своей ценности и сегодня:

1) *разделение труда*. Целью разделения является выполнение работы, большей по объему и лучшей по качеству при тех же усилиях. Это достигается за счет сокращения числа целей, на которые должны быть направлены внимание и усилия;

2) *власть и ответственность*. Любая власть должна основываться на авторитете личности и ответственности;

3) *дисциплина*. Предполагает послушание и уважение к достигнутым соглашениям между фирмой и ее работниками. Дисциплина предусматривает справедливое применение санкций;

4) *единоначалие*. Работник должен получать приказы только от одного, непосредственного начальника;

5) *единство направления*. Каждая группа, действующая в рамках одной цели, должна быть объединена единым планом, иметь одного руководителя;

6) *подчиненность личных интересов общим*. Интересы одного работника не должны превалировать над интересами компании;

7) *вознаграждение персонала*. Для обеспечения верности и поддержки работников они должны получать справедливую зарплату;

8) *централизация*. Необходимо обеспечить наиболее правильное соотношение между централизацией и децентрализацией в зависимости от конкретных условий;

9) *скалярная цепь* (иерархическая линия власти), т. е. ряд лиц, состоящих на руководящих должностях, начиная с лица, занимающего самое высокое положение, – вниз, до руководителя низового звена. Не следует отказываться от иерархической системы без необходимости, но поддержание иерархии вредно, когда она наносит ущерб бизнесу;

10) *порядок*. Место – для всего и всё – на своем месте;

11) *справедливость* – сочетание доброты и правосудия;

12) *стабильность рабочего места для персонала*. Высокая текучесть кадров снижает эффективность организации;

13) *инициатива* – разработка плана и обеспечение его успешной реализации;

14) *корпоративный дух*. Союз – это сила, а она является результатом гармонии персонала.

Законодательством Республики Беларусь нормативно определена система основополагающих принципов деятельности органов внутренних дел. В частности, статьей 4 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел» закреплены следующие принципы:

законности;

уважения и соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан;

гуманизма;

единства системы органов внутренних дел и централизации управления ими;

сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности;

независимости от деятельности политических партий и других общественных объединений.

2.3. Методы управления в органах внутренних дел как система правил и процедур решения задач управления.

Сложность и многогранность процессов управления обуславливает применение различных методов достижения поставленной цели. Методы управления не исключают, а дополняют друг друга, так как каждый из них характеризуется способом реализации целей управления.

Метод управления представляет способ, прием практической реализации задач и функций государственного управления в повседневной деятельности должностных лиц государственных органов на основе закрепленной за ними компетенции в установленных границах и в соответствующей форме; метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

Выделяются административные, экономические, социально-психологические, морально-этические, а также комплексные методы, общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям. Имеют место и иные классификации по различным критериям.

Общими методами деятельности органов государственного управления традиционно являются убеждение и принуждение. Они выражаются и конкретизируются в таких методах, как административные, социально-психологические, экономические и др. Цель и убеждения, и принуждения одна - подчинить и удержать волю подвластного в сфере определенных властных притязаний, но различны средства и степень их воздействия.

Наиболее объективным и четким критерием классификации методов управления может служить характер воздействия на объект управления. По этому критерию методы управления можно подразделить на две группы: административные и экономические.

Административные методы характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта на объект управления.

Государственные принимают решения (правовые акты), исполнение которых носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для объекта управления отрицательные последствия (ответственность). Очевидно, что в силу самой природы государственного управления его методы необходимы для обеспечения нормального протекания процесса управления. Административные методы управления принято называть способами прямого воздействия.

Эти методы применяются для обеспечения организационного единства системы управления. Посредством их оказывается воздействие на все элементы системы управления и достигается целенаправленное развитие.

Для административных методов управления характерны прямое воздействие на управляемый объект, обязательность решений органа.

Административные методы управления проявляются в форме организационного и распорядительного воздействия. Обе эти формы взаимосочетаемы и дополняют друг друга.

Экономические методы - это система экономических мер и рычагов, с помощью которых осуществляется воздействие на управляемые объекты с целью наиболее эффективного достижения поставленной цели. Они основываются на использовании экономических законов, товарно-денежных отношений и экономических категорий (рычагов). Воздействие осуществляется посредством управления экономическими интересами, согласования их на уровне отрасли, предприятия, работников, путем применения системы экономических рычагов и материальных стимулов: прибыль, налоги и льготы, цены и кредиты, экономические санкции, нормативы и др.

Социально-психологические методы управления основаны на использовании социального механизма управления (система взаимоотношений в коллективе, социальные потребности и т.п.). Социально-психологические методы управления осуществляются в процессе трудовой деятельности и воздействуют на взаимоотношения между людьми, психическое состояние человека и в конечном итоге на его результаты труда, а также на результаты труда коллектива, в котором человек работает. Среди социально-

психологических методов различают методы повышения социально-производственной активности (обмен опытом, новаторство и т.д.), методы социальной преемственности (посвящение в профессию, присяга, чествование ветеранов, торжественные собрания и т.д.), методы социального нормирования (устав общественных организаций, различные кодексы чести и т.д.)¹. Кроме того, к таким методам относятся методы комплектования малых групп и коллективов, гуманизации труда, психологического побуждения (мотивации), профессионального отбора и обучения.

Универсальными методами государственного управления, применяемыми во всех отраслях и сферах, на всех уровнях управления, а во многих случаях и определяющими содержание и конкретное проявление других методов, являются убеждение и принуждение. Эти методы наиболее последовательно реализуются через механизм прав и обязанностей, подчеркивают властность управления, особенность отношений власти и подчиненности.

Убеждение в государственном управлении - процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на управляемый объект, в результате которого идеи, ценности и установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками объекта управления.

Убеждение как метод властного воздействия носит с позиции объекта управления относительно позитивную нагрузку, является упреждающим средством реализации управленческих задач и функций, призвано стимулировать должное поведение участников управленческих социальных отношений путем проведения мероприятий преимущественно морального воздействия. Убеждение является либеральным приемом воздействия на сознание подвластного субъекта, поскольку предполагает на основе вербального, воспитательного, организационного, поощрительного или иного созидательного акта добровольное и сознательное восприятие им целесообразности императивно предписываемого характера деятельности.

¹ Теория управления в сфере правоохранительной деятельности : учебник / под. общ. ред. В.Д. Малкова. – М.: Академия МВД СССР, 1990. – 160 с.

Принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества, является свойством государственной власти.

Принуждение как метод управленческой деятельности вторичен, но не зависит от убеждения в процессуальном контексте, поскольку это явления одного уровня и порядка. При принуждении воля подвластного не поступательна: не предполагает выбора соответствующей его убеждениям модели поведения; для самого субъекта управления внутренние убеждения подчиненного уже не имеют и не должны иметь какого-либо решающего значения.

Во внешневластной деятельности органов внутренних дел метод принуждения проявляется в применении к гражданам ряда мер, к которым можно отнести следующие:

- 1) Меры административной ответственности;
- 2) Меры административного пресечения (требование прекратить противоправное поведение, применение физической силы);
- 3) Меры обеспечения административного процесса (изъятие вещей и документов);
- 4) Административно-восстановительные меры (возмещение ущерба)
- 5) Административно-предупредительные меры (досмотр транспортного средства)

Меры принуждения применяются и на внутреннем контуре управления органами внутренних дел. В частности, п. 28 Дисциплинарного устава органов внутренних дел к сотрудникам органов внутренних дел могут применяться следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- лишение нагрудного знака органа внутренних дел;
- исключение из Книги почета органа внутренних дел;
- понижение в специальном звании на одну ступень;

понижение в должности;

увольнение из органов внутренних дел.

Таким образом, только комплексное использование вышеописанных, а также иных методов управления, позволяет достигать цели, стоящие перед органами внутренних дел, а профессиональное сочетание методов управления, на основе первичности метода убеждения, и вторичности принуждения, способствует наиболее эффективному и качественному решению оперативно-служебных задач.