

Тема 3. Планирование служебной деятельности

Вопрос 1. Базовые понятия функции планирования

Планирование как общая функция процесса управления ОВД – это деятельность субъекта управления по определению целей и задач ОВД на предстоящий период, способов и средств их достижения, последовательности их достижения, сроков выполнения. Основным средством реализации функции планирования в системе органов внутренних дел является план, представляющий собой специфическую разновидность управленческого решения.

Всю совокупность планов, разрабатываемых в системе органов внутренних дел, на всех уровнях управления по их назначению и временным периодам можно подразделить на четыре вида – стратегические, организационно-тактические, организационно-оперативные и личные планы работы сотрудников ОВД.

К стратегическим планам относят: республиканские и региональные комплексные целевые программы решения наиболее важных проблем борьбы с преступностью, концепции развития системы МВД.

Организационно-тактические планы (годовые, полугодовые, квартальные и месячные планы работы) представлены следующими видами:

- планы деятельности органа в целом и его подразделений;
- графики инспекторских и контрольных проверок;
- планы индивидуальной воспитательной работы;
- планы работы коллегий и оперативных совещаний;
- планы научно-исследовательских работ, научного и научно-технического обеспечения основных направлений деятельности.

Организационно-оперативные планы служат, главным образом, решению конкретных задач по мере их возникновения. Это типовые (оперативные планы действий при чрезвычайных ситуациях и ЧП криминального характера, обеспечение общественного порядка и безопасности при проведении государственных, спортивных и массовых мероприятий) и разовые планы (по выполнению решений вышестоящих органов, по решению отдельных задач и проведению операций, по координации оперативно-розыскных и следственных действий по раскрытию конкретных преступлений, специальные планы).

Планирование по уровню анализа проблем может быть определено в пространственных понятиях (в масштабах страны, региональное, локальное) и во временных понятиях (долгосрочное (более 5 лет), среднесрочное (от 1 года до 5 лет), краткосрочное (менее 1 года)).

Планирование, как специфический вид управленческой деятельности органов внутренних дел, строится на соблюдении ряда принципов, которые должны соблюдаться в процессе его осуществления. Это такие принципы, как:

- научность;
- законность;
- системность;
- эффективность.

Планы органов внутренних дел должны удовлетворять не только общим требованиям, но и отвечать ряду специфических требований, которые тесно переплетаются с основными принципами планирования и обеспечивают их соблюдение. Основными из этих требований являются:

- актуальность;
- обоснованность;
- комплексность;
- реальность;
- напряженность;
- оптимальность;
- стабильность;
- преемственность;
- конкретность.

Вопрос 2. Виды, структура и содержание планирующих документов в органах внутренних дел. Субъекты и сроки планирования в органах внутренних дел

Планирование – это основная функция управления, представляющая собой особый вид управленческой деятельности, заключающийся в определении целей и задач объекта управления, эффективных путей и средств их достижения на основе анализа внутренней и внешней среды функционирования, прогнозирования будущего желаемого состояния объекта управления посредством принятия последовательных взаимосвязанных и взаимозависимых управленческих решений, выраженных в особом специальном документе – плане.

Согласно приказа МВД № 342 план – соответствующим образом оформленное управленческое решение, предусматривающее комплекс мероприятий, направленный на достижение целей и решение задач в

определенный период времени, содержащий сроки исполнения, перечень исполнителей, а также иные положения, конкретизирующие порядок исполнения таких мероприятий.

В деятельности территориальных ОВД система планирования включает в себя следующие основные разновидности:

текущее (рабочие планы);

специальное (в том числе по мере необходимости);

личное планирование (нормативно не урегулировано).

По типам целей, учитываемым в планировании, оно может быть определено как стратегическое, тактическое, оперативно-календарное.

Стратегическое планирование состоит в определении миссии организации на каждой стадии ее жизненного цикла, формировании системы целей деятельности и стратегии поведения. Стратегическое планирование, как правило, ориентировано на долгосрочную перспективу, на период от пяти и более лет. Основная цель стратегического планирования деятельности ОВД состоит в создании потенциала для их развития в условиях динамично изменяющейся внешней и внутренней среды, порождающей неопределенность перспективы. К стратегическим планам относят: республиканские и региональные комплексные целевые программы решения наиболее важных проблем борьбы с преступностью, концепции развития системы МВД Республики Беларусь.

Тактическое планирование. Если стратегическое планирование рассматривают как поиск новых возможностей организации, то тактическое планирование следует считать процессом создания предпосылок для реализации этих новых возможностей, а оперативно-календарное планирование – процессом их реализации. В результате тактического планирования составляется план экономического и социального развития организации, представляющий программу производственной, хозяйственной и социальной деятельности организации на соответствующий период. Тактическое планирование охватывает период от одного года до пяти лет.

Оперативно-календарное планирование (другое название – текущее планирование) является завершающим этапом в планировании деятельности организации. Основная задача ОКП состоит в конкретизации показателей тактического плана с целью организации планомерной повседневной и ритмичной работы организации и ее структурных подразделений. Оперативно-календарное планирование увязывает все элементы организации в единый производственный организм, включая техническую подготовку производства, материально-техническое обеспечение производства, создание и поддержание необходимых запасов материальных ресурсов, оно охватывает период до одного года (месяц, квартал, полугодие).

В соответствии с предложенной схемой, с учетом специфики правоприменительной деятельности, в приказе МВД № 342, приведена классификация ведомственных планов. Определено, что по срокам планы делятся на годовые, полугодовые, ежемесячные и планы непосредственного действия.

Текущее (рабочее) планирование в ОВД осуществляется путем подготовки следующих видов планов: годовые, полугодовые, месячные и планы непосредственного действия.

К годовым планам относятся:

планы идеологической работы ОВД;

планы мероприятий по защите государственных секретов;

планы работы подразделений специальной связи ОВД;

планы проверок выполнения ОВД, организациями и подразделениями с правами юридического лица, входящими в систему ОВД, а также внутренними войсками МВД функций и задач, возложенных на указанные органы (подразделения) и организации законодательством по вопросам финансового, материального, иного ресурсного обеспечения и осуществления финансово-хозяйственной деятельности;

планы основных мероприятий по совершенствованию боевой и мобилизационной готовности ОВД и внутренних войск МВД;

Полугодовые планы:

планы основных мероприятий;

планы-графики заседаний коллегий;

планы мероприятий;

план основных мероприятий милиции общественной безопасности МВД;

план основных мероприятий подразделений центрального аппарата и центрального подчинения МВД, деятельностью которых руководит заместитель Министра внутренних дел (далее – ПКИИР МВД);

план мероприятий МОБ МВД;

план мероприятий ПКИИР МВД;

перспективные планы международного сотрудничества МВД;

сводные планы проверок МВД;

планы работы организаций, подчиненных Департаменту финансов и тыла МВД;

Ежемесячные планы:

календарные планы основных мероприятий;

графики селекторных совещаний;

планы непосредственного действия (самостоятельные планы либо конкретизирующие организацию мероприятия) (разрабатываются при необходимости, период планирования определяется исходя из необходимости своевременного и полного решения задач (достижения целей), отвечающих функциональному предназначению плана).

Локальный акт МВД определяет также исчерпывающий перечень планов, разрабатываемых на каждом уровне управления (МВД, подразделения центрального аппарата и центрального подчинения МВД (за исключением Департамента охраны МВД); департамент охраны МВД; ГУВД, УВД; подразделения аппаратов ГУВД, УВД, подразделения, непосредственно подчиненных начальникам ГУВД, УВД (за исключением подразделений, находящихся в оперативном подчинении начальников подразделений аппаратов ГУВД, УВД); ГУ-РУ-ГО-РОВД, ОВДТ; областные, Минское

городское и приравненных к ним управлениях Департамента охраны, отделы (отделения) Департамента охраны в районах, городах, районах в городах, иных населенных пунктах).

Для каждого уровня определен конкретный перечень планов, обязательных для разработки и реализации, их структура и примерное содержание, порядок их разработки и организации исполнения плановых мероприятий. Так, на уровне ГУ-РУ-ГО-РОВД, ОВДТ разрабатываются следующие виды планов :

планы основных мероприятий;

планы мероприятий по защите государственных секретов;

планы мероприятий по совершенствованию боевой и мобилизационной готовности;

планы непосредственного действия.

В межрайонных отделах ГАИ разрабатываются планы мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения.

В подразделениях аппаратов ГУВД, УВД разрабатываются:

план мероприятий МОБ ГУВД, УВД;

план мероприятий КМ ГУВД, УВД;

план мероприятий ПК и ИР ГУВД, УВД;

планы непосредственного действия.

Организация работы с планами возложена на штабные подразделения ОВД. При отсутствии данной структуры в штате органа, начальник своим управленческим решением возлагает организацию и выполнение данной работы на конкретное подразделение или сотрудника.

Вопрос 3. Методологические подходы к планированию оперативно-служебной деятельности

По типу используемой методологии процесса планирования различают формальное планирование, инкрементальное планирование и системное планирование.

Формальное планирование – это путь мышления, когда планы определяются посредством фактов, а не субъективными суждениями или интересами исследователя-аналитика.

При *инкрементальном* планировании, в основном, используется здравый смысл, и разработчики планов полагаются на согласования и компромиссы для достижения консенсуса заинтересованных сторон при составлении плана. Критерии, используемые при таком подходе, редко описываются в объективных и точно измеримых показателях.

При *системном* планировании применяется более широкий подход, основанный на применении количественных и качественных методов, на поиске соединения инкрементализма и формального планирования с учетом множества участвующих сил и отношений между ними.

Процесс планирования независимо от методологического подхода делится на следующие основные стадии (шесть стадий): предплановая подготовка; разработка планов; утверждение планов; возможное изменение плана; организация выполнения плана; контроль за выполнением плана.

Вопрос 4. Стратегическая составляющая планирования

Процесс стратегического планирования показан на рис. 1



Рис. 1. Этапы процесса стратегического планирования.

На первом этапе организация должна сформулировать свою миссию. Миссия организации определяет ее статус, декларирует принципы ее функционирования, действительные намерения ее руководителей. Она показывает, на что будут направляться усилия организации и какие ценности будут при этом приоритетными. Содержание миссии определяет внешний образ организации, подчеркивающий социальную ответственность организации перед

гражданами, обществом в целом. Значение миссии для деятельности организации заключается в том, что она: является основой для всех плановых решений организации, для дальнейшего определения ее целей и задач; помогает сосредоточить усилия работников на выбранном направлении, объединяет их действия; обеспечивает понимание и поддержку социума (социального окружения). На втором этапе стратегического планирования необходимо установить цели организации. Они устанавливаются в рамках миссии, выражают отдельные направления деятельности организации и служат руководством для формирования конкретных плановых показателей.

К целям предъявляются следующие требования: конкретность и измеримость; ориентация во времени; достижимость – цели должны быть реалистичными; совместимость целей организации в целом и целей ее подсистем.

Основная задача при стратегическом планировании – адаптация организации к внешней среде. Необходимым условием успешных действий организации во внешней среде является четкое знание ситуации (тенденций ее изменения), ее возможностей и опасностей, которые в ней таятся.

При анализе внешней среды прежде всего обращают внимание на изменения, которые могут оказать влияние на стратегию деятельности организации, а также на факторы, которые, с одной стороны, могут порождать серьезную опасность для деятельности организации, а с другой – открывать дополнительные возможности для нее. Обычно рассматриваются экономические, технологические, социально-политические и международные факторы.

Анализ внутренней среды позволяет выяснить, обладает ли организация внутренними силами, чтобы воспользоваться возможностями, и какие внутренние слабости могут осложнить будущие проблемы, связанные с внешними опасностями. В органах внутренних дел подобный анализ может основываться на управленческом обследовании следующих компонентов (функциональных зон): оперативно-служебной деятельности, кадрового обеспечения ОВД и других обеспечивающих деятельность ОВД подсистем.

В результате руководство выявляет те зоны (проблемные вопросы), которые требуют немедленного вмешательства, и те органы, на которые можно опереться при разработке и реализации стратегии организации.

Применяемый для анализа среды метод SWOT¹ является широко признанным подходом, позволяющим провести изучение внешней и внутренней среды.

¹ SWOT – аббревиатура английских слов strengths – силы, weaknesses – слабости, opportunities – возможности, threats – угрозы

В матрице SWOT (рис. 2) слева выделяют два раздела, в которые соответственно вносят все выявленные на первом этапе анализа сильные и слабые стороны организации. В верхней части матрицы также выделяют два раздела, в которые вносят все выявленные возможности и угрозы.

На пересечении разделов образуется четыре поля: поле СиВ (сила и возможности), поле СиУ (сила и угрозы), поле СЛиВ (слабость и возможности), поле СЛиУ (слабость и угрозы). На каждом из данных полей исследователь должен рассмотреть все возможные парные комбинации и выделить те, которые должны быть учтены при разработке стратегии поведения организации.

	Возможности 1. 2. ...	Угрозы 1. 2. ...
Сильные стороны 1. 2. ...	Поле СиВ	Поле СиУ
Слабые стороны 1. 2. ...	Поле СЛиВ	Поле СЛиУ

Рис. 2. Матрица SWOT.

В отношении тех пар, которые были выбраны с поля СиВ, следует разрабатывать стратегию по использованию сильных сторон организации, для того чтобы получить отдачу от возможностей, которые появились во внешней среде. Для тех пар, которые оказались на поле СЛиВ, стратегия должна быть построена таким образом, чтобы за счет появившихся возможностей попытаться преодолеть имеющиеся в организации слабости. Если пара находится на поле СиУ, то стратегия должна предполагать использование силы организации для устранения угроз. Для пар, находящихся на поле СЛиУ, организация должна вырабатывать такую стратегию, которая позволила бы ей как избавиться от слабости, так и попытаться предотвратить нависшую над ней угрозу. После оценки опасностей и возможностей организация с помощью методов стратегического анализа формулирует различные варианты стратегии, выявляет относительное положение каждого альтернативного направления деятельности.

Этапы сценарного планирования.

Сценарное планирование – это инструмент получения качественной информации для принятия ключевых стратегических решений. Исторически сценарии в управлении организацией возникли примерно 50 лет назад в качестве альтернативы одновариантных прогнозов будущего развития

конкретных организаций. Одновариантные прогнозы, как правило, довольно жестко задавали единственную траекторию будущего развития организации. На практике, в условиях изменчивой внешней среды, они очень часто оказывались ошибочными. Поэтому при сценарном подходе для конкретной организации стали разрабатывать несколько примерно одинаково правдоподобных, но значительно контрастных вариантов будущего развития ее внешней среды.

Методика сценарного планирования включает восемь этапов.

Этап 1 – *определение ключевых стратегических направлений*. Прежде всего, надо собрать все результаты и данные стратегического анализа по внешней и внутренней средам организации, которые имеются на момент начала разработки сценариев. Далее команда разработчиков сценариев проводит специальное целевое исследование на предмет точного определения конкретного перечня всех возможных ключевых направлений развития организации на заданный сценарный период.

Этап 2 – *установление ключевых факторов ближней внешней среды*. Фиксируются и анализируются те ключевые факторы из ближней внешней среды организации, которые определяют успех или неудачу по каждому из направлений, установленному на этапе 1. Основной вопрос, на который в каждом сценарии должен даваться четкий ответ, следующий: что по каждому вопросу этапа 1 должны знать руководители организации, которые принимают стратегические решения, чтобы сделать осознанный выбор того или иного варианта решения?

Этап 3 – *определение ключевых факторов дальней внешней среды*. Выявляются и детально анализируются ключевые факторы дальней внешней среды организации, которые определяют действие факторов, установленных на этапе 2. Речь идет о факторах и тенденциях уровня PEST-анализа² внешней среды организации. Причем на данном уровне должны быть определены все ключевые факторы, влияющие на данную конкретную организацию именно через факторы этапа 2. На этапе 3 очень важно установить, что конкретно по ключевым факторам дальней внешней среды в будущем произойдет обязательно, а что может произойти случайно.

Этап 4 – *ранжирование по важности и степени неопределенности*. На данном этапе проводится четкое ранжирование всех факторов, полученных на этапах 3 и 2 по двум критериям. Первый критерий – это важность каждого фактора для принятия стратегических решений уровня этапа 1. Второй критерий – степень неопределенности по факторам уровней этапов 3 и 2 для решения стратегических вопросов уровня этапа 1.

² PEST – аббревиатура четырех английских слов policy – политика, economy – экономика, society – общество (социум), technology – технология.

Основная задача этапа 4 – определение основных факторов по каждому критерию, т. е. двух-трех факторов, которые являются самыми важными, и двух-трех самых неопределенных факторов. Сценарии не могут различаться по предопределенным факторам, так как в них такие факторы действуют одинаково. Сценарии будут существенным образом различаться именно по факторам и тенденциям, которые выявлены на этапе 4.

Этап 5 – *выявление логики каждого сценария*. Результатом данного этапа должны стать так называемые логические стержни, т. е. альтернативные логики развития каждого сценария.

Цель этапа 5 состоит в том, чтобы в соответствии с разными логическими стержнями выйти на относительно небольшое число сценариев, которые являются действительно существенно разными по критерию содержания решений, принимаемых по стратегическим вопросам уровня этапа 1.

При любом уровне неопределенности разных сценариев должно быть не много, в идеальном варианте – не более четырех.

В рамках каждого сценария динамический аспект логики его развития определяется как особенный (так называемый сценарный драйвер). В зависимости от числа сценарных драйверов получается соответствующее многообразие конкретных сценариев. При одном сценарном драйвере – линейный спектр, при двух – матрица, при трех – куб и т. д.

Этап 6 – *«очистка» сценариев*. На данном этапе, т. е. в ситуации, когда установлены наиболее важные факторы-драйверы логики развития различных сценариев, надо вернуться к ключевым факторам уровней этапов 3 и 2. Каждому фактору и (или) тенденции указанных этапов в каждом сценарии надо уделить особое внимание, т. е. такие факторы по каждому сценарию должны стать предметом отдельного целевого исследования.

Этап 7 – *выводы*. Главная цель данного этапа – оценка устойчивости отдельных стратегических решений уровня этапа 1 и соответствующих стратегий развития организации в целом относительно всех разработанных сценариев. В идеале каждое стратегическое решение и стратегия организации должны быть достаточно устойчивыми при каждом сценарии. Поэтому при обосновании тех или иных решений уровня этапа 1 необходимо оценивать (взвешивать) риски, связанные с вероятностью наступления тех или иных сценариев. При этом должен вестись осознанный поиск таких стратегических решений, которые станут приемлемыми для организации относительно всех разработанных сценариев.

Этап 8 – *определение характерных индикаторов*. Представляется очевидным, что по мере развития фактических событий желательно как можно раньше узнавать, какой конкретный сценарий из всех разработанных оказался

ближе к реальной жизни. Сигнализировать об этом должны так называемые характерные, или лидирующие, индикаторы. Установление таких индикаторов является непростой задачей. Тем не менее затраты на их создание целесообразны, так как в случае создания с их помощью достаточно эффективной системы раннего обнаружения конкретных сценариев соответствующая организация в области своей стратегической компетенции сразу выходит на качественно более высокий уровень. Кроме того, характерные индикаторы и система раннего обнаружения играют исключительно важную роль в обеспечении для организации реальных возможностей своевременного осуществления в ее развитии необходимых стратегических маневров.

Реализация стратегии.

Стратегическое планирование имеет смысл только тогда, когда оно реализуется при управлении организацией. Осуществление стратегии предполагает реализацию ряда текущих (тактических) планов и разработку механизма контроля. Тактические планы должны быть увязаны между собой и отвечать содержанию стратегии в целом по основным функциональным областям деятельности организации. В процессе текущего (тактического) планирования разрабатываются процедуры (мероприятия) – конкретные меры, шаги, действия по реализации стратегии в конкретной ситуации.

Одной из основных задач планирования реализации стратегии является эффективное распределение ресурсов. Чтобы определить, какие ресурсы имеются, и лучшим образом их распределить, используют бюджет. Бюджет – метод распределения ресурсов для достижения целей.

Заключительным этапом стратегического планирования является оценка стратегического плана. Зная, какие конкретные мероприятия потребуются для реализации стратегии, какие средства для этого нужны, можно и нужно оценить возможность и целесообразность применения данной стратегии. При оценке стратегического плана следует определить:

- совместима ли стратегия с возможностями организации;
- допустима ли предполагаемая степень риска;
- обладает ли организация достаточными ресурсами для реализации стратегии;
- учитывает ли стратегия внешние опасности и возможности.

Вопрос 5. Прогнозное обеспечение планирования

Прогнозирование составляет исследовательскую базу планирования. Методологический подход к использованию прогнозов в планировании основывается на концепции единого процесса «прогноз – план». Различия между прогнозированием и планированием обусловлены тем, что

прогнозирование по своему существу носит характер исследования, научного описания будущего (предсказания), а план – характер целеполагания (предуказания). Прогноз носит вероятностный характер, а план – нормативный. Прогноз имеет вариантное содержание, в то время как план представляет собой однозначное решение, даже если он разработан на вариантной основе.

Прогноз преступности должен опираться на учет: общих причин преступности; причин, детерминирующих преступность в изучаемом регионе; причин, обуславливающих отдельные виды преступлений.

Общее прогнозирование может осуществляться на различных уровнях: на уровне преступности в целом, на уровне определенной категории преступности (организованной преступности, корыстной преступности и т.п.), на уровне отдельных видов преступлений.

Самостоятельное значение имеет индивидуальное прогнозирование, которое является основой для планирования мероприятий индивидуальной профилактики.

По масштабам территории прогнозы преступности могут быть классифицированы на прогнозы в районе, городе, области, государстве в целом. Возможно также определение и иных территорий как объектов криминологического прогнозирования (например, национальный парк может занимать части нескольких районов; транспортная система охватывает всю страну, но не всю ее географическую территорию и т.д.). На низовом уровне весьма важным является прогнозирование преступности даже на территории отдельных микрорайонов в населенных пунктах.

В зависимости от сроков прогноз развития оперативной обстановки подразделяется:

- на оперативный, сверхкраткосрочный (от суток до трех месяцев);
- на краткосрочный (до одного года);
- на среднесрочный (до пяти лет);
- на долгосрочный (свыше пяти лет).

По содержанию прогноз развития оперативной обстановки подразделяется:

на качественный (прогноз разрабатывается в виде качественной оценки развития оперативной обстановки: общее описание ее тенденций и ожидаемых изменений);

на количественный (прогноз представляет собой числовые значения прогнозируемых показателей, например: число краж превысит сто тысяч);

на смешанный (прогноз представляет собой совокупность качественной оценки развития оперативной обстановки и числовых значений прогнозируемых показателей).

При разработке прогнозов применяются следующие методы:

моделирования, суть которого заключается в том, что на основе установленных зависимостей между криминогенными факторами строится криминогенная модель, позволяющая сделать выводы об ожидаемых изменениях в преступности;

экспертных оценок, в соответствии с которыми в основу прогноза кладется мнение специалистов, основанное на профессиональном, научном и практическом опыте;

экстраполяции, сущность которой заключается в изучении прошлого развития криминальной ситуации и перенесении выявленных при этом закономерностей на предстоящий период, в том числе с применением метода расчета геометрической средней колебаний динамического ряда».