

Учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Рекомендовано
Учебно-методическим объединением по образованию
в области управления для обучающихся учреждений высшего образования,
осваивающих образовательную программу высшего образования
I ступени 1-26 01 02 Государственное управление и право,
в качестве пособия

Под общей редакцией
кандидата юридических наук, доцента И.В. Козелецкого

Минск
Академия МВД
2023

УДК 351.74:65
ББК 67.401.213
У66

Авторы:

О.В. Гиммельрейх, В.В. Коляго,
А.С. Кривонощенко, В.В. Федорович

Рецензенты:

кафедра административной деятельности факультета милиции
Могилевского института МВД Республики Беларусь;
доктор юридических наук, профессор *В.Б. Шабанов*;
штаб МВД Республики Беларусь

**Управление органами внутренних дел : пособие / О.В. Гиммельрейх [и др.] ; под общ. ред. И.В. Козелецкого ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2023. – 259, [1] с.
ISBN 978-985-576-390-2.**

В доступной форме, логически и последовательно изложены основные положения теории и практики управления органами внутренних дел, рассмотрены соответствующие правовые акты.

Предназначено для обучающихся по специальности «Государственное управление и право», преподавательского состава, а также для всех, кто интересуется актуальными вопросами управления органами внутренних дел Республики Беларусь.

УДК 351.74:65
ББК 67.401.213

ISBN 978-985-576-390-2 © УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УПРАВЛЕНИЯ. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	7
1.1. Понятие управления, его сущность, содержание и виды	7
1.2. Система управления органами внутренних дел	12
1.3. Понятие, сущность и роль методов управления в осуществлении задач и функций органов внутренних дел	19
1.4. Цели, задачи, функции и структура системы органов внутренних дел	27
Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	32
2.1. Информационное обеспечение управления	32
2.2. Аналитическое обеспечение управления органами внутренних дел	41
2.3. Методика анализа и оценки оперативной обстановки в органах внутренних дел	49
Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА ПЛАНИРОВАНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	64
3.1. Базовые понятия функции планирования	64
3.2. Организация текущего планирования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел	77
3.3. Методологические подходы к планированию оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел	86
3.4. Прогнозное обеспечение планирования	91
Глава 4. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	103
4.1. Понятие, признаки и виды управленческих решений	103
4.2. Индивидуальное и групповое принятие решений	116
4.3. Понятие, содержание, значение и требования, предъявляемые к организации исполнения управленческих решений	123
4.4. Делегирование полномочий как средство повышения качества работы и реализации управленческих решений	136
Глава 5. ФУНКЦИЯ КОНТРОЛЯ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	145
5.1. Понятие контроля как функции управления. Задачи, виды и формы контроля в органах внутренних дел	145
5.2. Организация и методика осуществления контроля в органах внутренних дел	155
5.3. Общественный контроль в управлении органами внутренних дел	164

Глава 6. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	175
6.1. Понятие и предмет оценки эффективности системы управления организацией. Общая, специальная и конкретная социальная эффективность управления	175
6.2. Характеристика оценочных направлений и методика оценки эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел	185
6.3. Эффективность управленческой деятельности	186
Глава 7. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С КАДРАМИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	199
7.1. Управление персоналом и кадровая политика организации	199
7.2. Государственная кадровая политика и ее реализация в системе органов внутренних дел	209
7.3. Организация работы с резервом руководящих кадров в органах внутренних дел. Аттестация лиц рядового и начальствующего состава	220
Глава 8. РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	232
8.1. Понятие и содержание организационной культуры	232
8.2. Типология организационной культуры. Модель становления организационной культуры	240
8.3. Понятие и содержание управленческой культуры	250
8.4. Профессиональная деформация сотрудников органов внутренних дел как следствие профессиональной деятельности	255

ВВЕДЕНИЕ

Современные тенденции развития общества обуславливают необходимость непрерывного совершенствования системы управления органами внутренних дел (ОВД), направленного на формирование высокого кадрового потенциала, основывающегося на квалифицированном, профессионально обученном и стабильно функционирующем кадровом корпусе, способном обеспечить эффективное решение оперативно-служебных задач в условиях изменяющейся оперативной обстановки.

На реализацию этой цели направлены имеющиеся достижения современной науки и практики управления ОВД, а также непрерывное и поэтапное развитие используемых знаний, методов и технологий управления. Объективная необходимость совершенствования механизма управления ОВД определяется мировыми процессами глобального изменения социума: информатизация всего общества и, как следствие, перевод части правонарушений в информационную сферу; резко возрастающий объем информации, используемой в управлении; необходимость адаптации форм и методов деятельности ОВД к изменяющимся способам совершения преступлений. Повышенная психологическая и эмоциональная нагрузка на сотрудников ОВД, а также иные обстоятельства предопределяют компетентностный подход к подготовке современного руководителя, особенно в такой сложной и динамично развивающейся сфере, как управление ОВД.

В связи с этим изучение таких ключевых вопросов, как методология управления, информационно-аналитическое обеспечение, порядок реализации функций управления, принятие и организация исполнения управленческих решений, методика оценки эффективности оперативно-служебной и управленческой деятельности, кадровое обеспечение, управление организационной культурой в деятельности ОВД способствует формированию комплекса необходимых компетенций, позволяющих руководителю ОВД осуществлять эффективное управление коллективом вверенного ему подразделения.

Достижение данной цели является задачей учебной дисциплины «Управление органами внутренних дел», которая выступает в качестве

научно-методологического базиса, фундамента в обучении слушателей теоретическим знаниям, практическим навыкам и умениям, необходимым для профессионального осуществления управленческой деятельности в ОВД.

Целью изучения данной учебной дисциплины является формирование у слушателей современных знаний о теории и практике управления ОВД, базовых функциях и связующих процессах управления, основных понятиях, принципах и методах управления, комплексном анализе и оценке оперативной обстановки, принятии управленческих решений и организации их исполнения, организационно-правовых и социально-психологических основах управления кадрами в ОВД.

Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УПРАВЛЕНИЯ. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1.1. Понятие управления, его сущность, содержание и виды

Управление является необходимым условием развития общества, совместного труда людей для достижения определенных целей в соответствующих сферах и отраслях деятельности. Эта деятельность осуществляется людьми – субъектами управления.

Объектом управления может быть человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты.

Термин «управление» употребляется в экономике, правовых науках, философии, биологии, кибернетике.

Сам термин «управление» происходит от латинского слова *administratio* и в буквальном смысле означает деятельность по руководству чем-либо или кем-либо. Таким образом, всякое управление есть целенаправленное, упорядочивающее воздействие на организованные системы различной природы.

Управление – функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т. е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности. Выделяют следующие виды управления:

- 1) механическое, техническое (управление техникой, технологическими процессами);
- 2) биологическое (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);
- 3) социальное (управление общественными процессами, людьми и организациями). Каждый из данных типов управления отличается назначением, специфическими особенностями, интенсивностью совершаемых управленческих функций и операций.

Техническое и биологическое управление осуществляется в рамках социального, поскольку все виды управления связаны с объединением

усилий людей для достижения соответствующих целей, но имеют разную направленность (объект).

С точки зрения общенаучного понимания «управление общественными процессами выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей»¹.

Один из ведущих исследователей в области государственного управления Г.В. Атаманчук определил управление как «целесообразное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально создаваемые структуры (государство, общественные объединения, предприятия, организации и др.)»².

Для правильного понимания управления как социального явления следует исходить из содержания управленческой деятельности как функции организованных систем, созданных для обеспечения взаимодействия составляющих их элементов, которые поддерживают необходимый режим работы с целью достижения поставленных целей и решения задач внутреннего и межсистемного характера.

Управление имеет своими основными элементами субъект и объект (действующий на основе самоорганизации), которые взаимодействуют посредством управляющего (руководящего) влияния субъекта на объект. К самоуправляемым целостным и динамичным системам, в которых происходят процессы управления, относятся и социальные системы.

Социальному управлению присущи все названные элементы. Тем не менее следует учитывать особенности социальной сферы, где управленческие связи реализуются через отношения людей и проявляются в организации общественной жизни. В самом общем плане социальное управление, управление обществом в целом можно понимать как механизм организации общественных связей, которые осуществляются всеми государственными органами независимо от конкретного назначения, органами местного самоуправления, а также объединениями граждан.

Социальное управление представляет собой общественно значимую деятельность, которая осуществляется с целью обеспечения согласованности и упорядоченности совместных действий людей, их коллективов в интересах достижения стоящих перед коллективами целей.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, predetermined общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение имеют следующие из них:

1) социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие людей, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними задач, достижение общих целей. Управление организует людей для совместной деятельности в определенные коллективы и организовано их оформляет. Совместная деятельность людей предполагает их организацию;

2) социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность;

3) социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности. Это категории сознательно-волевого характера, которыми опосредуется руководство поведением людей;

4) социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся по сути управленческими отношениями. Возникают они между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления;

5) социальное управление базируется на определенной подчиненности воле людей – участников управленческих отношений. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда властность социального управления, означающая, что объект подчиняется. Так выражается властно-волевой момент социального управления. Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование управляемых воле управляющих;

6) социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные уполномоченные на это лица.

В управлении следует различать: субъект управления, объект управления, содержание управления (цели, задачи, функции управления), управленческий цикл (стадии процесса управления).

¹ Афанасьев Г.В. Научное управление обществом. М., 1968. С. 110.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2004. С. 50.

Субъектом управления являются как отдельные лица (управляющие), так и определенным образом организованные коллективы людей. Объектом управления является поведение людей. Управляющий в результате целого ряда объективных условий своего существования и местонахождения в иерархической системе имеет приоритет в воздействии на управляемый элемент, поскольку любые социальные системы могут существовать лишь при условии функционального неравенства их элементов.

Социальное управление состоит из ряда функций, т. е. направлений деятельности. Функции здесь – самостоятельные и обособленные виды управленческих работ, прямо вытекающие из целей социального управления и определяемые ими. Большинство ученых под функцией понимают целенаправленную деятельность органа (элемента системы) управления¹.

Общими функциями управления являются: сбор и обработка (анализ) социальной информации, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, координация и контроль.

Субъект управления, объект управления, взаимосвязи между ними и функции составляют систему социального управления.

Процесс управления осуществляется в определенной последовательности. Он носит циклический характер и состоит из ряда стадий. Основными стадиями управленческого цикла являются: анализ социальной информации, выработка и принятие управленческого решения, подбор и расстановка его исполнителей, организация исполнения управленческого решения, контроль за исполнением решения и подведение итогов².

Таким образом, можно утверждать, что сущность управления проявляется, в первую очередь, в его социальной природе – упорядочивании как индивидуальной, так и совместной деятельности людей, воздействии на их поведение для достижения определенных управленческих целей, приведения деятельности индивидов в соответствие с требованиями, диктуемыми конкретной ситуацией.

Однако кроме *социального* аспекта, управление как феномен следует рассматривать и в рамках других подходов, таких как *правовой, психологический и кибернетический*.

Правовой аспект управления проявляется в том, что его значительная часть, а именно управление, складывающееся в первую очередь в госу-

дарственной сфере, имеет в своей основе нормы права и должно осуществляться в строгом соответствии с правовыми предписаниями. Это означает, что государственный орган, наделенный государственно-властными полномочиями, осуществляющий управление в соответствующей ему сфере общественной жизни, может осуществлять исключительно те полномочия, которые предоставлены ему нормами права. При реализации своего управленческого воздействия на общественные отношения, орган управления и его должностные лица вправе выбирать и использовать только те формы и методы своей деятельности, применять только такие меры управленческого воздействия, которые регламентированы соответствующими нормативными правовыми актами. Иными словами, правовой аспект управления состоит в том, что данная деятельность осуществляется в строгом соответствии с нормами права и принципами законности.

Психологический аспект управления тесным образом связан с его социальной сущностью. Как указывалось выше, объектом управленческой деятельности является поведение людей. В свою очередь, поведение людей обусловлено их психологическими реакциями на те или иные жизненные ситуации. При этом, чем больше социальная группа, подвергаемая управлению, тем разнообразнее факторы, определяющие психологические реакции индивидов. Следовательно, руководитель, осуществляющий управление коллективом, должен учитывать психологические особенности его участников и использовать широкий спектр психологических методов управления, воздействуя на их поведение.

В теории управления, в том числе социального, часто говорится о кибернетическом управлении¹, которое сформировалось и приобрело значительное распространение в 60-х гг. XX в. Достижения кибернетики используются в современной науке и практике управления. Предметом ее изучения стали процессы управления в различных областях. При помощи математического аппарата, математической логики и теории функций удалось объединить важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Эта наука изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации. *Кибернетика* – наука об оптимальном управлении информацией в любых сложных динамических системах². Таким образом, кибернетический аспект управления состоит в следующем: поскольку управление имеет свои

¹ См.: Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти : учеб. пособие. Волгоград, 1998. С. 12.

² См.: Постникова А.А., Сухаркова А.И. Административное право : учеб. пособие. Минск, 2002. С. 7–8.

¹ См.: Берг А.И. Кибернетика – наука об оптимальном управлении. М. ; Л., 1964.

² См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. 3-е изд. М., 2008. С. 19.

закономерности, которые могут быть исследованы, определены и систематизированы, это означает, что сама управленческая деятельность управляема. Иными словами, управление основывается на достижениях комплексных научных исследований, в рамках которых определяется его методология, принципы, технологии, инновационные подходы, что обуславливает непрерывное совершенствование и развитие управленческой деятельности в различных сферах общественной жизни.

1.2. Система управления органами внутренних дел

Системный подход – направление методологии научного познания и социальной практики, в основе которого лежит исследование объектов как систем. 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 цели¹.

Существуют два основных типа систем: закрытые и открытые. Закрытая система имеет жесткие фиксированные границы, ее действия относительно независимы от среды, окружающей систему. 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. Например, 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 ОВД изменение структуры преступности, способов совершения преступлений может повлечь необходимость совершенствования методов и форм противодействия противоправной деятельности, изменения структуры подразделений ОВД и т. д.

Таким образом, ОВД также представляют собой сложную и развивающуюся систему, которой присущи все характерные для нее элементы: объект управления, субъект управления, совокупность взаимообусловленных элементов внутренней структуры и связей между ними.

¹ См.: Теория управления : учебник / под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. М. : Изд-во РАГС, 2003. С. 109.

К признакам ОВД как системы управления можно отнести наличие управленческих целей и задач, реализуемых для их решения функций, определенной внутренней структуры, государственно-властных полномочий, а также внешней среды функционирования, определяющей формы и методы деятельности.

При этом управление ОВД необходимо рассматривать в двух аспектах: на *внешнем контуре*, т. е. управление ОВД на государственно-правовом уровне, включающее в себя систему высших государственных органов, осуществляющих руководство деятельностью ОВД как субъектом исполнительной ветви власти, и на *внутреннем контуре*, а именно, управление руководством ОВД деятельностью подчиненных им служб и подразделений.

Следовательно, на внешнем контуре объектом управления выступают сами ОВД в целом, в том числе порядок их функционирования и реализации своих полномочий. Субъектами управления являются высшие органы власти: Президент Республики Беларусь, Правительство, Парламент, а также ряд иных органов государства. На внутреннем контуре объектом управления выступают отдельные подразделения ОВД, коллективы, сотрудники. Субъектами управления являются руководящий состав ОВД.

Внешний контур управления ОВД обусловлен их местом в системе органов исполнительной власти и наличием своей отрасли управления – внутренних дел государства.

Внутренние дела государства являются составной частью социально-политической сферы общественной жизни, куда также входят оборона, государственная безопасность, юстиция, иностранные дела, внешние экономические и культурные связи.

Наличие данной сферы и отраслей, составляющих ее содержание, обусловлено потребностями личности, общества, государства в защите от различного рода угроз, обеспечении общественного порядка и правопорядка, в политических, экономических и культурных связях с другими государствами. По сути данные общественные отношения способствуют нормальному функционированию экономики со всеми ее отраслями, удовлетворению духовных потребностей личности, но в силу своей специфики выделены в самостоятельную сферу общественной жизни.

Система управления внутренними делами государства может быть представлена через систему субъектов управления данной сферой, их место и роль в осуществлении указанной деятельности.

В наиболее общем виде система субъектов управления внутренними делами включает в себя:

общесоциальные субъекты управления, действующие в масштабах всего общества (Президент Республики Беларусь, Национальное собрание Республики Беларусь);

органы республиканского управления общей компетенции (Правительство Республики Беларусь);

государственные органы, осуществляющие интегрированное руководство на определенной территории (органы местного самоуправления и управления);

органы, осуществляющие координационные либо контрольно-надзорные функции в сфере деятельности ОВД (Совет Безопасности Республики Беларусь, органы прокуратуры, органы аппарата Президента Республики Беларусь и др.).

Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь не имеет прямых управленческих полномочий по управлению сферой внутренних дел либо непосредственно ОВД. Его управленческая роль проявляется в издании законов, регулирующих общественные отношения в данной области. Законы Республики Беларусь в опосредованной и непосредственной формах воздействуют на сферу внутренних дел. Они оказывают влияние на среду функционирования отраслевой системы управления, определяют для нее объекты правоохранительной и правоприменительной деятельности, определяют задачи, функции, полномочия субъектов системы управления, регламентируют основы их взаимодействия с иными государственными органами.

Основопологающим законом, регламентирующим правовой статус ОВД, является Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон об ОВД). Данный нормативный правовой акт закрепляет задачи, принципы деятельности ОВД, систему субъектов государственного управления ОВД и их компетенцию, структурное построение ОВД, правовой статус сотрудников и общие положения о прохождении ими службы в ОВД и т. д.

Ряд законодательных актов, устанавливая новые или расширяя уже имеющиеся полномочия субъектов управления отраслью, одновременно оказывают регулирующее воздействие на их организационные структуры. В частности, Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» закрепляет компетенцию специальных подразделений ОВД по борьбе с коррупцией в этом направлении, порядок их взаимодействия с иными правоохранительными органами в данной сфере.

Некоторые законодательные акты содержат нормы, определяющие направления деятельности органов и подразделений внутренних дел, устанавливают принципы, на которых она осуществляется, и задачи. Так, Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 307-З «Об оперативно-розыскной деятельности» в числе органов, имеющих право осуществлять данный вид деятельности, закрепляет ОВД, определяет задачи, принципы осуществления этой деятельности, обязанности, права, лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Большое значение в правовом регулировании управления внутренними делами имеют законы, которые содержат нормы структурно-компетенционного характера. В них наиболее детально определяются система органов, осуществляющих виды деятельности в сфере внутренних дел, их полномочия. К числу таких актов, кроме Закона об ОВД, относится, например, Закон Республики Беларусь от 3 июня 1993 г. № 2341-XII «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь», определивший задачи, принципы и правовую основу деятельности внутренних войск, их организационное построение, полномочия органов государственной власти и управления в обеспечении их деятельности, обязанности и права военнослужащих внутренних войск и т. д.

Осуществляя охрану общественного порядка, обеспечивая личную безопасность граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, защищая их жизнь, здоровье, права и свободы, имущество от противоправных посягательств, органы и подразделения внутренних дел строят свою деятельность строго в соответствии с нормами права. Эти нормы содержатся в Законах Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращении граждан и юридических лиц», от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях» и др.

Статья 79 действующей Конституции Республики Беларусь гласит: «Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина». Отсюда широта его полномочий, позволяющих обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государства, в том числе и в отрасли управления внутренними делами. Существенное значение для организации управления в сфере внутренних дел, определения компетенции специальных субъектов управления, отдельных сотрудников имеют акты *Президента Республики Беларусь*. Их нормы, как правило, регулируют общественные отношения, связан-

ные с предметной деятельностью органов и подразделений отраслевой системы управления внутренними делами. Например, Декрет Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2016 г. № 5 «О перемещении, хранении и продаже физическими лицами алкогольных напитков» урегулировал некоторые вопросы административно-юрисдикционной деятельности ОВД в сфере реализации антиалкогольной политики государства, Указ Президента Республики Беларусь от 25 октября 2007 г. № 534 «О мерах по совершенствованию охранной деятельности» закрепляет порядок осуществления охранной деятельности и полномочия ОВД в данной сфере и др.

Кроме того, в практике правового регулирования государственного управления реализуется принцип иерархичности, согласно которому значительная часть нормативных актов приобретает юридическую силу лишь при условии официального утверждения их соответствующим актом компетентного органа. В частности, указами Президента Республики Беларусь утверждены: Положение о Министре Республики Беларусь, Положение о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, Положение о прохождении службы в органах внутренних дел и т. д.

Управленческое воздействие Президента Республики Беларусь на систему ОВД не сводится только к изданию нормативных правовых актов. В соответствии со ст. 8 Закона об ОВД Президент Республики Беларусь в сфере деятельности ОВД кроме вышеперечисленного наделен следующими полномочиями:

- осуществляет общее руководство ОВД;
- определяет штатную численность ОВД;
- согласовывает по представлению Министра внутренних дел структуру центрального аппарата Министерства внутренних дел;
- принимает решения об образовании, реорганизации и ликвидации департаментов Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему ОВД;
- устанавливает перечень должностей высшего начальствующего состава ОВД и соответствующие этим должностям специальные звания;
- назначает на должность и освобождает от должности Министра внутренних дел и его заместителей, начальников департаментов Министерства внутренних дел, учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управлений внутренних дел областных исполнительных комитетов, а также руководителей других подразделений ОВД и организаций, входящих в

систему ОВД, в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;

утверждает перечень вооружения, боевой и специальной техники, специальных средств, состоящих на вооружении ОВД, если иное не определено Президентом Республики Беларусь;

устанавливает порядок и нормы материально-технического обеспечения ОВД, если иное не определено Президентом Республики Беларусь;

принимает решения о привлечении ОВД для усиления охраны общественного порядка, обеспечения режимов чрезвычайного и военного положения;

устанавливает перечень объектов, подлежащих обязательной охране ОВД;

принимает решения по вопросам правовой и социальной защиты сотрудников ОВД и членов их семей;

осуществляет иные полномочия, предусмотренные данным Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

Следующими в иерархии правовых актов после законов и актов Президента стоят правовые акты *Правительства Республики Беларусь*. Они составляют верхний слой пирамиды актов всех звеньев исполнительной власти, которые издают свои акты в соответствии с решениями Совета Министров Республики Беларусь.

Содержание актов Правительства в решающей мере определяется объемом и характером его компетенции. Они носят по отношению к сфере внутренних дел общеустановочный характер, конкретизируют объекты правоприменительной деятельности, непосредственно юридически закрепляют организационные и регулятивные отношения внутри отраслевой системы управления.

Так, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 11 июня 2015 г. № 485 «Об идентификации жертв торговли людьми», утвердившее Положение о порядке идентификации жертв торговли людьми, порядке заполнения и форме анкеты гражданина, который мог пострадать от торговли людьми или связанных с ней преступлений, порядке предоставления содержащихся в ней сведений, закрепляет компетенцию и порядок деятельности ОВД в данной сфере.

Актами Правительства утверждаются также различные правила, действующие в сфере внутренних дел государства, касающиеся как юридических, так и физических лиц, контроль за реализацией которых осуществляют сотрудники ОВД. К подобного рода актам относятся, например, Правила пребывания иностранных граждан и лиц без граж-

данства в Республике Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. № 73.

В соответствии со ст. 9 Закона об ОВД Совет Министров Республики Беларусь в сфере деятельности ОВД:

обеспечивает исполнение решений Президента Республики Беларусь, положений данного Закона по вопросам правовой и социальной защиты сотрудников ОВД и членов их семей;

осуществляет иные полномочия, делегированные ему Президентом Республики Беларусь, а также полномочия, предусмотренные законодательными актами.

Территориальные подразделения ОВД, представляя собой звенья единой иерархической системы ОВД, во главе которой находится Министерство внутренних дел Республики Беларусь, в то же время являются структурными частями местных органов исполнительной власти. В связи с этим прямым юридическим следствием такого двойного подчинения является обязательность исполнения для органов и подразделений внутренних дел решения соответствующих *органов местного управления и самоуправления*.

Статьей 10 Закона об ОВД местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в сфере деятельности ОВД наделены следующими компетенциями:

предоставляют ОВД административные и иные помещения, коммунальные, бытовые и иные услуги;

обеспечивают потребности ОВД в материальных средствах, энергетических и других ресурсах и услугах по их заказам, предоставляют для дислокации ОВД земельные участки;

обеспечивают реализацию гарантий правовой и социальной защиты сотрудников ОВД и членов их семей, в пределах своей компетенции могут устанавливать другие, не предусмотренные данным Законом гарантии по их социальной защите.

Кроме того, руководители местных исполнительных и распорядительных органов в случаях, установленных законодательными актами Республики Беларусь, согласовывают кандидатуры на должности руководителей (заместителей руководителей) ОВД (их подразделений), входящих в структуру этих исполнительных и распорядительных органов, а также продление или расторжение контрактов о службе в органах внутренних дел с указанными должностными лицами.

Существенная роль в координации деятельности ОВД принадлежит *Совету Безопасности Республики Беларусь*. Совет Безопасности Рес-

публики Беларусь является высшим коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым в целях определения военной политики республики в области безопасности, стратегии, принципов военного строительства, обеспечения гарантированной защиты суверенитета, оборонного потенциала республики, ее экологического состояния, прав и свобод граждан.

Это координационный орган, осуществляющий подготовку решений Президента по вопросам обеспечения правовой охраны жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности. В частности, он рассматривает на своих заседаниях важнейшие вопросы безопасности, подготавливает решения и проекты указов Президента, осуществляет контроль и координирует деятельность органов исполнительной власти по реализации стратегии развития в области внутренней, внешней и военной политики, военнотехнического сотрудничества, в том числе и в сфере внутренних дел.

Таким образом, управление сферой внутренних дел является одним из приоритетных направлений реализации правоохранительной функции государства, качество осуществления которой напрямую зависит от эффективности правового регулирования деятельности ОВД и системы их взаимодействия с иными государственными органами с целью обеспечения должного уровня правопорядка и безопасности личности, общества и государства в целом.

1.3. Понятие, сущность и роль методов управления в осуществлении задач и функций органов внутренних дел

В научной литературе большое внимание уделяется не только принципам, но и методам управления. Вопрос о методах управления относится к числу дискуссионных.

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.

Согласно мнению ученых, *метод управления* представляет собой 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.

Различным путем осуществляется в юридической литературе и классификация методов управления. Так, Г.В. Атаманчук выделяет морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные методы¹, а Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев подразделяют методы управления на административные, экономические, статистические, социологические, психологические, информационно-обеспечительные², Д.М. Овсянко – на методы убеждения и принуждения; административные и экономические³.

Таким образом, 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 критериям⁴.

Общими методами деятельности органов государственного управления 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 воздействия⁵.

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

¹ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 37.

² См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. С. 249–252.

³ См.: Овсянко Д.М. Административное право. С. 144–146.

⁴ См.: Осмоловский В.В., Антонова Н.Б., Березина И.С. Основы управленческой деятельности государственного аппарата: учеб. пособие: в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. В.В. Осмоловского. Минск, 1999. С. 46–49.

⁵ См.: Гавриленко Д.А., Мах И.И. Административное право Республики Беларусь. С. 170–172.

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.

Организационные формы этих методов реализуются в регламентировании и нормировании. С помощью организационного регламентирования Министерство внутренних дел оказывает воздействие на объекты управления, определяет их оптимальное соотношение, организационные структуры и границы управления на каждом уровне.

Организационное воздействие дополняется распорядительным. Последнее направлено на устранение отклонений, возникающих в процессе функционирования системы. Распорядительное воздействие осуществляется в форме постановлений, приказов и других нормативных актов.

Реализация административных методов в деятельности ОВД проявляется в первую очередь в издании правовых актов управления, как нормативного характера, так и актов правоприменения. Так, Министерство внутренних дел путем издания постановлений в административном порядке регулирует соответствующие правоотношения, директивно устанавливая правила поведения их субъектов в соответствующей сфере общественной жизни. Министр внутренних дел, издавая приказы, осуществляет императивное управление системой подчиненных ему подразделений ОВД. Должностные лица ОВД, принимающие правоприменительные акты, например, постановление о наложении административного взыскания, также осуществляют административное управление в рамках своих полномочий.

Таким образом, можно утверждать, что административный метод является основным в системе управления ОВД.

Экономические методы – 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 инте-

ресами, 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.

В то же время системы экономических рычагов различаются в зависимости от уровней управления. Кроме того, среди экономических методов управления можно выделить как позитивное, так и негативное регулирование.

На внешнем контуре управления позитивными экономическими методами управления, применяемыми ОВД, выступают материальное поощрение граждан за оказание содействия ОВД – денежные вознаграждения, вручение ценных подарков и т. д. На внутреннем контуре к таким методам управления относится премирование сотрудников ОВД, награждение ценным подарком и др. В свою очередь, к негативному экономическому воздействию можно отнести штрафы, применяемые к гражданам за совершение правонарушений, и т. д.

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.

Конкретное содержание методов управления в деятельности ОВД достаточно разнообразно. Это установление правил поведения общеобязательного или частичного характера в правоохранительной сфере; предписание о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача раз-

решений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; применение административно-принудительных мер и т. п.

Таким образом, метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей. Наиболее характерно для методов управления следующее: они органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти; они выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов управления на соответствующие объекты; они непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления; метод управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный); с учетом многообразия приемов и способов реализации управленческой компетенции метод управления есть определенная возможность решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти; в методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства; метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера; свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

Универсальными методами 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 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

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

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.

Цель убеждения как особого средства воспитания состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение правовых требований рабочими и служащими, всеми трудящимися в силу внутреннего признания этих требований. Оно позволяет совместить требования закона, властные предписания компетентных органов с внутренней убежденностью исполнителя, достичь единства его интересов и общества, воли народа, воплощенной в законе, индивидуальной воли. Убежденность человека должна быть результатом его размышления и принятия решений.

Убеждение прежде всего представляет собой определенную внутреннюю позицию субъекта убеждения. В широком смысле везде, где есть субъективная уверенность в каком-либо факте, понимании или оценке чего-либо, имеет место убеждение.

Убеждение как способ укрепления правопорядка и законности включает в себя совокупность политических, воспитательных, идеологических, социально-психологических и других факторов, организационную систему средств и форм воздействия на сознание личности в целях обеспечения ее социально полезного поведения.

Убеждение в деятельности ОВД выражается в таких формах, как организация общественных мероприятий, направленных на правовое просвещение населения, агитацию правомерного поведения (проведение семинаров, выступлений перед трудовыми коллективами, индивидуальные беседы с гражданами и т. п.); воспитание (культурное, правовое, моральное и др.); разъяснение задач государственного управления и правоохранительной деятельности; критика антисоциального и неправомерного поведения и др.

Разновидностью убеждения является стимулирование (поощрение). Под стимулированием следует понимать целенаправленно используемый побудитель к добросовестному труду, в соответствии с которым исполнитель добровольно выполняет трудовые обязанности, руководствуясь личной моральной или материальной заинтересованностью в результатах своего труда.

Средства стимулирования предусматривают многообразные формы поощрения.

Поощрение способствует развитию успехов не только у тех, к кому оно применено, но и у других граждан, побуждает их добросовестно относиться к своим обязанностям, общественному долгу, способствует развитию сознательности у граждан.

С точки зрения правовой основы различают: *формальное поощрение* – поощрение, регламентированное правовыми нормами (соответствующие меры оформляются специальными правоприменительными актами и, как правило, заносятся в трудовую книжку, служебную карточку, личное дело); *неформальное поощрение* – применение разнообразных мер воздействия, не предусмотренных юридическими нормами (например, публичная похвала).

По содержанию поощрение может быть: *моральным* (благодарность, грамота); *материальным* (премия, ценный подарок); *статусным* (изменяющее правовой статус гражданина, например, присвоение почетного звания «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Республики Беларусь»); *смешанным* (часто одна мера содержит моральное, материальное и статусное поощрение, например присвоение звания «Герой Беларуси»).

Выделяются ведомственные поощрения. Пунктом 11 Дисциплинарного устава органов внутренних дел, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2003 г. № 218 «Об утверждении Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Беларусь и текста Присяги лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь», предусмотрено, что к сотрудникам ОВД могут применяться следующие поощрения:

- объявление благодарности;
- досрочное снятие дисциплинарного взыскания;
- награждение ценным подарком или деньгами;
- награждение Почетной грамотой органа внутренних дел;
- награждение грамотой органа внутренних дел;
- награждение нагрудным знаком органа внутренних дел;
- присвоение очередного специального звания досрочно (за исключением специальных званий высшего начальствующего состава);
- присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности (за исключением специальных званий высшего начальствующего состава);
- занесение в Книгу почета органа внутренних дел;
- награждение холодным оружием.

За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, и другие особые заслуги сотрудники ОВД могут быть в установлен-

ном порядке представлены к награждению государственными наградами Республики Беларусь.

Убеждение далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в обществе. Поэтому государство, защищая права и свободы граждан, интересы общества, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений. Убеждение при этих обстоятельствах перестает быть единственным средством воздействия. Возникает объективная необходимость применения принуждения. При этом органы государственного управления используют принуждение в целях искоренения антиобщественных явлений, охраны собственности, воспитания дисциплины труда и организованности.

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

Принуждение как метод управленческой деятельности вторичен, но не зависит от убеждения в процессуальном контексте. 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.

В связи с этим государственное принуждение как властно-обязывающее воздействие на принуждаемого сопряжено с навязыванием властной воли подвластным лицам, подавлением у них мотивов антиобщественного характера (психический аспект) и с возможностью реализации санкции императивного предписания (физический аспект). Оно всегда противоречит (частично или полностью) воле принуждаемого, имплицитно вписывается в систему его представлений, требует подчинения велениям, с которыми он внутренне или внешне не согласен, и тем самым отличается от убеждения.

Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами. К ним относятся меры юридической ответственности (уголовная, административная, дисциплинарная, материальная).

Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений.

Таким образом, только комплексное использование вышеописанных, а также иных методов управления позволяет достигать цели, стоящие

перед ОВД, а профессиональное сочетание методов управления на основе первичности метода убеждения и вторичности принуждения способствует наиболее эффективному и качественному решению оперативно-служебных задач.

1.4. Цели, задачи, функции и структура системы органов внутренних дел

Концептуальную модель системы управления ОВД можно представить в виде четырехзвенной управленческой цепочки «цель – задачи – функции – структура». Комплексы управленческих циклов и технологий дополняют данную управленческую цепочку при ее практической реализации.

Переходя непосредственно к рассмотрению целей, задач, функций и структуры ОВД, необходимо коротко остановиться на некоторых основных общетеоретических понятиях.

Именно цель детерминирует содержание управления, поэтому исходным пунктом всей управленческой деятельности и необходимой предпосылкой эффективного функционирования системы управления является определение целей как основного системообразующего признака любой организации. В этом смысле управление есть процесс целеполагания и целедостижения.

Одной из специфических внутренних функций государства является его охранительная функция, направленная на обеспечение охраны правопорядка. Она образуется из общественных потребностей в обеспечении правопорядка и исходит из существующего законодательства. Делегируя выполнение значительной части этой функции Министерству внутренних дел, государство возлагает на него осуществление в пределах своих полномочий государственного управления в сфере защиты жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защиту прав и законных интересов организаций, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Статья 1 Закона об ОВД закрепляет, что ОВД – государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них данным Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь. ОВД являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

Из содержания этой статьи следует, что законодателем определены цели деятельности ОВД, к которым отнесены:

- борьба с преступностью;
- охрана общественного порядка;
- обеспечение общественной безопасности;
- обеспечение национальной безопасности.

Отсюда вытекает *стратегическая цель системы ОВД* – обеспечение и поддержание правопорядка в пределах своей компетенции. Кроме того, обеспечение национальной безопасности является сложной комплексной целью деятельности всех правоохранительных органов, с учетом существующих в современном мире вызовов и угроз имеет приоритетное значение в реализации правоохранительной функции государства.

Таким образом, цель деятельности ОВД – «начало координат» системы управления. Целевой блок детерминирует задачи, функции и структуру управления системой.

Задачи системы являются производными от целей и раскрывают основные направления ее деятельности. Задачи ОВД классифицируются на задачи, являющиеся элементом статуса органов, служб и подразделений (фиксируются в положениях), и ситуационные задачи (фиксируются в программах, планах, указаниях и других управленческих решениях).

В соответствии со ст. 2 Закона об ОВД основными *задачами ОВД* являются:

защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств в соответствии с компетенцией ОВД;

защита интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

защита собственности от преступных и иных противоправных посягательств;

профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, производство дознания по уголовным делам, ведение административного процесса в соответствии с их компетенцией;

розыск обвиняемых, местонахождение которых неизвестно, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания или иных мер уголовной ответствен-

ности, без вести пропавших и других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, установление лиц, совершивших преступления, лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности, в соответствии с компетенцией ОВД;

организация исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, административных взысканий в соответствии с компетенцией ОВД;

участие в реализации государственной политики в области гражданства, миграции и регистра населения;

оказание в пределах компетенции ОВД на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, помощи гражданам, государственным органам, общественным объединениям и иным организациям в реализации их прав и возложенных на них обязанностей.

Данный перечень не является исчерпывающим, поскольку законодательными актами на ОВД могут быть возложены иные задачи.

Как видно из этого перечня, задачи системы связаны не только с управляющим воздействием на объекты внешней среды, но и присутствием задач внутреннего управления, связанных с упорядочением системы и организацией ее функционирования.

Защита общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств выражается в комплексе мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам, ведение административного процесса, а также выявление, задержание, привлечение к установленной законом ответственности правонарушителей.

Функции системы ОВД отражают непосредственное содержание их управленческой деятельности как в сфере внешнего, так и внутреннего управления и направлены на решение поставленных перед ними задач, а также достижение целей.

В ОВД функции классифицируются по направлениям деятельности и уровням управления.

По *направлениям деятельности* выделяют основные, общие и обеспечивающие функции ОВД.

Основные функции ОВД – делегированные им государством функции по достижению социально-политических целей на внешнем контуре управления (правоохранительная деятельность в оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сферах; в сфере охраны правопорядка; обеспечения общественной безопасности; в административно-юрисдикционной сфере; в сфере профилактики правонарушений и т. д.).

Данные функции осуществляют ведущие (отраслевые) службы ОВД: подразделения уголовного розыска, по борьбе с экономическими преступлениями, милиции общественной безопасности и т. д.

Общие функции (общего руководства) характерны для всей системы и отдельных ее элементов и являются функциями внутреннего управления. Они осуществляются как системой ОВД в целом, так и отдельными органами, службами и подразделениями. Общие функции управления – планирование, организация, мотивация, контроль. Реализация общих функций управления осуществляется с использованием так называемых связующих процессов, или технологических функций – принятия решений и коммуникации.

Обеспечивающие функции призваны обеспечивать выполнение отраслевых и общих функций. Это такие функции, как кадровая, финансовая, хозяйственная, транспортная, делопроизводственная, обеспечения режима секретности, медицинское обслуживание и т. д. Подразделения, выполняющие обеспечивающие функции, принято называть функциональными подразделениями.

Таким образом, система ОВД располагает комплексом отраслевых, организационно-аналитических и функциональных подразделений, которые реализуют соответственно основные, общие и обеспечивающие функции.

Основные, общие и обеспечивающие функции МВД, ГУВД, УВД, РУ-ГО-РОВД закреплены в соответствующих положениях. Определены функции и для структурных подразделений ОВД.

Управление системой ОВД разделяют на три уровня:
стратегический (МВД);
тактический (ГУВД, УВД);
оперативный (РУ-ГО-РОВД).

Постоянное развитие общества предопределяет постоянное видоизменение задач и функций, стоящих перед системой ОВД. За последнее время в деятельности ОВД четко выделились функции по противодействию незаконному обороту наркотиков, повысилась значимость функций по предупреждению коррупционных правонарушений, преступлений в сфере высоких технологий, совершенствованию идеологической составляющей на внутреннем контуре и работы с населением на внешнем контуре управления системы ОВД.

Все эти видоизменения задач и функций повлекли соответственно и структурные изменения системы. Кроме того, некоторые видоизменения претерпевают функции ОВД в зависимости от изменения факторов политического, социально-экономического и демографического характера.

В этой связи необходимо перейти к рассмотрению следующего компонента системы – *организационной структуры*.

Все социальные системы управления имеют свою структуру, которая представляет собой набор определенных взаимосвязанных элементов, расположенных и входящих определенным образом в данное системное образование.

Вся совокупность служб и подразделений, входящих в систему ОВД страны, выполняющих охранительные функции государства, с системных позиций может быть рассмотрена в двух аспектах. Первый, представляющий как бы вертикальный срез системы, раскрывает ее организационную структуру и иерархию, т. е. ее форму, второй – горизонтальный срез системы, отражает ее функциональную структуру и определяет таким образом содержание системы управления.

В *организационном* отношении систему ОВД образуют: Министерство внутренних дел Республики Беларусь (центральный аппарат); территориальные ОВД – главное управление внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управления внутренних дел областных исполнительных комитетов, управления, отделы внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций), а также отделы внутренних дел на транспорте и отделения внутренних дел на транспорте; учреждения образования и организации здравоохранения, созданные для обеспечения выполнения задач, возложенных на ОВД.

Функционально систему ОВД образуют: милиция; подразделения по гражданству и миграции; подразделения охраны; подразделения финансов и тыла; органы и учреждения уголовно-исполнительной системы. В соответствии с Законом об ОВД в систему ОВД входят также иные подразделения, которые создаются по решению Министра внутренних дел, если иное не определено Президентом Республики Беларусь, и другие организации, создаваемые по решению Президента Республики Беларусь.

Глава 2

ОРГАНИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1. Информационное обеспечение управления

Эффективность оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел во многом зависит от полноты, своевременности и качества управленческой информации, которую получают их руководители. По этой причине в рамках изучения учебной дисциплины «Управление органами внутренних дел» рассматривается вопрос информационного обеспечения управленческой деятельности.

Основополагающими понятиями, формирующими содержание данного вопроса, являются: *информация, данные, информационные ресурсы, информационные системы*.

Понятие «информация» (от лат. informatio – «разъяснение, представление, понятие») является одним из наиболее сложных в науке. Это связано с тем, что оно является общенаучным, т. е. используется в различных науках: информатика, кибернетика, биология, физика и др. При этом в каждой науке в данное понятие вкладывается разный смысл.

В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» дается следующее определение понятию «информация»: «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления».

Социальная информация в сфере деятельности ОВД представляет собой совокупность различных видов политической, экономической, научно-технической, оперативно-служебной и иной информации, используемой в процессе реализации задач, решаемых ОВД.

В управлении ОВД используется информация:

характеризующая установки концептуальной среды (задающая информация вышестоящих систем, наделенных по отношению к ОВД компетенцией надведомственности);

характеризующая географические, геополитические, социально-экономические и демографические условия, в которых протекает деятельность ОВД;

характеризующая преступления и административные правонарушения, их причины и условия, лиц, совершающих противоправные деяния; характеризующая состояние и результаты деятельности системы ОВД; характеризующая состояние и результаты деятельности взаимодействующих с ОВД систем, участвующих в поддержании правопорядка; научного и методического характера, отражающая организацию и тактику обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью.

К управленческой информации предъявляется ряд требований:

- 1) своевременность (оперативность);
- 2) надежность (объективность, полнота, достоверность);
- 3) оптимальность (характеристика меры в соотношении необходимой и достаточной информации);
- 4) доступность восприятия;
- 5) логичность и лаконичность;
- 6) комплексность, системность;
- 7) соответствие информации полномочиям субъекта управления¹.

В неразрывной связи с качественной стороной анализа негативных и позитивных явлений, процессов и тенденций в состоянии преступности находится и количественная сторона, которая отражается в статистической информации. Указанный вид информации представляет собой цифровые данные, образующиеся в результате регистрации, учета и классификации тех или иных фактов (например, преступлений, совершенных лицами, имеющими судимость, либо совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, и т. д.).

Таким образом, под информацией в управленческой деятельности ОВД понимаются сведения, сообщения, данные, отражающие состояние и развитие субъекта и объекта управления. При этом необходимо учитывать результаты управляющих воздействий на объект управления (влияние вышестоящих субъектов управления и внешней среды).

Выделяют следующие сведения, относящиеся к информации об объектах управляющего воздействия:

об административных правонарушениях и преступлениях (уровень, динамика, структура, удельный вес и т. д.);

категориях лиц, находящихся в сфере управляющего воздействия ОВД;

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 1. С. 184.

причинах правонарушений и условиях, им способствующих.

Указанные сведения отражают только основные черты особенностей социальной информации, используемой ОВД.

Система ОВД охватывает все имеющие значение для организации управления виды и подвиды информации. В данном случае речь идет о совокупности сведений и данных, необходимых для изучения оперативной обстановки, т. е. для анализа и оценки состояния преступности и правопорядка, расстановки сил и средств ОВД, разработки мер по предупреждению преступлений и административных правонарушений.

С понятием «информация» часто употребляется сходный по содержанию термин «данные». Данные являются результатом фиксации некоторой информации и представляют собой «застывшую» информацию после кодирования. Данные сами могут выступать источником информации. Получаемая из данных информация может подвергаться обработке, а результаты этой обработки закрепляются в виде новых данных.

В информатике данные подразумевают под собой результат фиксации, отображения информации на каком-либо материальном носителе, т. е. зарегистрированное на носителе представление сведений независимо от того, дошли ли эти сведения до какого-нибудь приемника и интересуют ли они его.

Информацию можно рассматривать как ресурс. Согласно толковому словарю понятие «ресурс» обозначает запас, источник чего-либо¹. Исходя из этого, *информационные ресурсы* можно рассматривать как весь имеющийся объем информации в информационной системе.

Информационные ресурсы – организованная совокупность документированной информации, включающая в себя базы данных, другие совокупности взаимосвязанной информации в информационных системах.

Если соотнести понятия «информационные ресурсы» и «информационные системы», то станет понятно, что второе понятие более широкое. Информационная система – совокупность средств, методов и организационных ресурсов (человеческие, технические, финансовые), используемых для хранения, обработки и выдачи информации в интересах достижения поставленной цели.

Информационными ресурсами можно управлять, что подразумевает под собой:

оценку информационных потребностей на каждом уровне и в рамках каждой функции управления;

изучение и рационализацию документооборота организации;

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеол. выражений. 4-е изд., доп. М. : Технологии, 2001. С. 677.

стандартизацию и унификацию типов и форм документов;

типизацию информации и данных;

преодоление проблемы несовместимости типовых данных;

создание системы управления данными.

В 70-е годы прошлого века были заложены основы существующего информационного обеспечения ОВД. Они были ориентированы на поддержку оперативно-служебной деятельности милиции. Решение стоявших в те годы задач достигалось централизацией оперативно-розыскных, оперативно-справочных и статистических учетов с учетом уровня развития программно-технических средств¹.

Несмотря на существенную временную трансформацию рассматриваемого понятия, можно выделить главное в понятии информационного обеспечения управленческой деятельности ОВД. Это деятельность субъектов управления, направленная на обеспечение процесса управления совокупностью сведений, необходимых им для осуществления возложенных на них задач и функций, а также удовлетворяющих определенным требованиям².

Задачами информационного обеспечения управления ОВД являются: определение необходимых для деятельности ОВД видов и объемов информации, форм ее представления и сроков поступления в систему; обеспечение информационного взаимодействия служб и подразделений системы ОВД;

организация регистрации заданных параметров функционирования служб и подразделений;

обработка первичной информации, поступившей в систему, ее виды и формы, необходимые для осуществления процесса управления;

распределение поступившей и обработанной информации между звеньями системы ОВД согласно выполненным ими задачам и функциям или решаемым проблемам;

обеспечение хранения поступившей информации, ее своевременного и релевантного (актуального, уместного) поиска и выдачи согласно запросам пользователей системы;

организация своевременной передачи информации субъектам внутриорганизационного управления и внешней среды³.

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 1. С. 165–166.

² См.: Основы управления в органах внутренних дел : курс лекций / Е.С. Лысенко [и др.]. Уфа : Уфим. ЮИ МВД России, 2020. С. 77.

³ См.: Информационное обеспечение служебной деятельности : учеб. пособие / Н.М. Бобович [и др.] ; под общ. ред. А.Н. Лепехина . Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2018. С. 50.

Информационное обеспечение деятельности ОВД строится в соответствии с рядом принципов, которые, в свою очередь, делятся на конституционные и отраслевые.

Конституционные принципы:

законность;

соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Отраслевые принципы отражают сущность, назначение и особенности информационного обеспечения деятельности ОВД:

интенсификация информационных процессов;

непрерывность и оперативность;

единство (целостность) системы информационного обеспечения деятельности ОВД;

функциональность;

сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

Интенсификация информационных процессов является наиболее общим принципом организации информационного обеспечения. Его использование предполагает максимально возможное устранение или нейтрализацию существующих в системе ОВД информационных барьеров, а также устранение других всевозможных помех и шумов.

Информационный шум подразумевает сообщение, которое принято и переработано системой, но не имеет значения для решения поставленных перед ней задач, т. е. не несущее информацию. Устранение «семантических шумов» – «сообщение принято, но не понято» и «прагматических шумов» – «сообщение принято, понято, но не оценено как ценное для органа» – достигается путем повышения общего и специального уровня подготовки сотрудников ОВД, а также с помощью применения единой терминологии в служебных документах.

Информационные барьеры возникают в виде всевозможных причин, препятствующих нормальному течению информационных процессов. В системе ОВД различают следующие информационные барьеры:

географические, связанные с разобщенностью источника и приемника информации, которые можно локализовать с помощью улучшения работы каналов связи;

квалификационные, связанные с различием уровня общей и профессиональной подготовки источника и приемника информации. Ликвидировать их возможно путем повышения уровня подготовки личного состава. Другой способ – введение радикально новых сообщений некоторого количества избыточной информации, способствующей пониманию основного содержания сообщений;

ведомственные, которые относятся к ведомственной разобщенности системы ОВД и объектов внешней среды либо различных объектов внутри

самой системы. Устраняются эти барьеры путем улучшения взаимодействия компонентов системы между собой и с объектами внешней среды;

экономические, которые связаны с недостаточной обеспеченностью служб и подразделений ОВД современными средствами связи, обработки информации и прочей оргтехники;

физические, связанные с определенными физическими возможностями человека в восприятии и переработке информации.

Принцип непрерывности и оперативности состоит в том, что как задержка с поступлением информации в систему, так и преждевременный ее сбор приводят к снижению либо потере актуальности сведений и, как следствие, значительному снижению эффективности принимаемых решений. Из этого следует, что задача субъекта управления – как можно правильнее установить требуемую периодичность и сроки поступления отдельных видов информации, исходя из характера решаемых задач и выполняемых функций. При этом необходимо учитывать нужную степень полноты и точности содержащихся в них сведений.

Принцип единства (целостности) информационного обеспечения предполагает методическое единство организации и информационную совместимость массивов информации ОВД на всех уровнях, возможность их взаимосвязи с информационными массивами других правоохранительных органов, а также государственных и общественных организаций путем применения унифицированных форм обмена информацией. Применение этого принципа позволяет ОВД более полно и всесторонне использовать в организации борьбы с правонарушениями весь комплекс оперативной, учетной и отчетной информации, имеющейся как в системе ОВД, так и концентрирующейся в других правоохранительных органах, органах здравоохранения, образования и пр. Особое значение этот принцип приобретает в связи с созданием общегосударственных систем сбора и обработки данных.

Функциональный принцип организации информационного обеспечения подразумевает строгое соответствие поступающей к субъекту информации выполняемым им задачам и функциям. Определяющим в данном случае является компетентность субъекта, т. е. каждый документ должен доставляться тому, кто наделен правом принимать по нему решение либо тому, кто согласно возложенным на него задачам и функциям должен знать о содержащейся в нем информации или принятом решении¹.

Решение задач информационного обеспечения деятельности ОВД достигается за счет создания системы информационного обеспечения.

¹ См.: Информационное обеспечение служебной деятельности : учеб. пособие / Н.М. Бобович [и др.] ; под общ. ред. А.Н. Лепехина. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2018. С. 50–53.

Данная система включает в себя: информационные ресурсы ОВД, информационную инфраструктуру, а также средства информационного взаимодействия, которые обеспечивают удовлетворение информационных потребностей всех подразделений и служб ОВД.

Информационные ресурсы ОВД представляют собой организованную совокупность документированной информации, включающей в себя базы данных, а также другие массивы информации в информационных системах ОВД.

Совокупность программных и технических средств, обеспечивающих реализацию информационных процессов в ОВД, составляют средства информационного взаимодействия.

В современных условиях технической основой информационного обеспечения деятельности ОВД является ведомственная сеть передачи данных Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Она представляет собой комплекс современных информационных и коммуникационных систем на основе объединения информационных, технических и телекоммуникационных возможностей сетей связи и передачи данных.

Информационная инфраструктура ОВД состоит из системы служб и подразделений, обеспечивающих функционирование и развитие информационных ресурсов ОВД, а также средств информационного взаимодействия. К ним относятся информационные подразделения, а также подразделения связи и автоматизации МВД Республики Беларусь.

В соответствии с приказом МВД Республики Беларусь от 9 января 2018 г. № 11, утвердившем Положение об информационном центре Министерства внутренних дел Республики Беларусь информационные подразделения выполняют следующие функции:

обеспечивают функционирование республиканских банков данных розыскной, оперативно-справочной и профилактической информации, а также Единого государственного банка данных о правонарушениях (ЕГБДП);

осуществляют контроль за достоверностью и своевременностью предоставления статистической, розыскной и оперативно-справочной информации;

осуществляют в установленном порядке предоставление государственным органам и иным организациям Республики Беларусь, а также физическим лицам сведений о правонарушениях;

предоставляют в установленном порядке органам, ведущим уголовный и административный процесс, другим государственным органам и иным организациям, а также физическим лицам сведения о привлечении лиц к уголовной или административной ответственности, суди-

мости, времени и месте отбывания наказания, розыске, находящиеся в ЕГБДП и оперативно-справочных картотеках;

определяют совместно с другими структурными подразделениями МВД приоритетные направления развития информационного обеспечения ОВД, разрабатывают и совершенствуют формы статистической информации о правонарушениях;

осуществляют прием, учет, классификацию поступивших документов, их хранение, обеспечивают сохранность архивных документов, выдачу в установленном порядке государственным органам, иным организациям и гражданам сведений, содержащихся в архивных фондах;

разрабатывают проекты нормативных правовых и иных правовых актов МВД, других управленческих решений в соответствии с возложенными на них задачами.

Информационный центр МВД Республики Беларусь осуществляет в установленном порядке обмен криминальной и оперативно-справочной информацией с Межгосударственным информационным банком, функционирующим на базе Главного информационно-аналитического центра Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также взаимодействуют с правоохранительными органами зарубежных государств.

Информация всегда была ценна, но в наше время она стала особенно значимой. Все процессы управления основываются на современных информационных технологиях.

Ядром современных информационных систем являются автоматизированные базы данных, управляемые посредством компьютеров, в то время как еще недавно это были информационные массивы, где на всех этапах работы с информацией требовалось участие человека. Для современных информационных систем человек нужен и сегодня, но его участие с каждым годом становится все менее значимым. На отдельных этапах обработки информации в его участии уже нет необходимости, а компьютер справляется с поставленными задачами в тысячи раз более эффективно, чем это сделал бы человек.

В силу того что современными инструментами эффективности работы с информацией являются различные комплексы, построенные на компьютерных технологиях, следует отметить, что именно за ними будущее. Осознавая это, на протяжении последних десятилетий руководство МВД Республики Беларусь осуществляет работу по внедрению в деятельность ОВД современных высокотехнологичных компьютерных комплексов.

В Республике Беларусь с 2006 г. используется программно-технический комплекс по формированию ЕГБДП – информационно-технической системы, находящейся в ведении Министерства внутренних дел

и включающей в себя все сведения о правонарушениях. Указанный банк данных функционирует в рамках единой государственной системы регистрации и учета правонарушений (ЕГСРУП), правовой основой которой является Закон Республики Беларусь от 9 января 2006 г. № 94-З «О единой государственной системе регистрации и учета правонарушений».

Согласно ст. 2 указанного Закона ключевыми задачами ЕГСРУП являются сбор, систематизация, хранение, использование и защита сведений о правонарушениях, их предоставление государственным органам и иным организациям Республики Беларусь, государственным органам и иным организациям иностранных государств, международным организациям, а также адвокатам, нотариусам и иным физическим лицам.

В основе системы лежит интеграция информационных ресурсов и систем ОВД с применением единых стандартов специализированных территориально-распределенных баз и банков данных.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 909 «О функционировании единой государственной системы регистрации и учета правонарушений» определена структура ЕГБДП. Он состоит из региональных банков данных о правонарушениях (информационно-технических систем, находящихся в ведении главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управлений внутренних дел облисполкомов и содержащих совокупность сведений о правонарушениях, зарегистрированных соответственно в Минске и областях), которые включают в себя территориальные банки данных (информационно-технические системы, находящиеся в ведении управлений, отделов внутренних дел в городах, районах, районах городов и содержащие совокупность сведений о правонарушениях, зарегистрированных в соответствующих административно-территориальных единицах).

Помимо накопления новой информации в системе ОВД была объединена и помещена в ЕГБДП ранее накопленная информация о преступлениях и административных правонарушениях, учтенная в территориальных ОВД. Это было необходимо для формирования статистических сведений и аналитической информации.

На сегодня на основе ЕГБДП функционируют поисковый и статистический серверы. Их использование позволяет получать сведения, проводить аналитическую работу и оценивать оперативную обстановку с учетом множества факторов. При этом исключается дублирование информации, а также обеспечивается возможность проведения сравнительного анализа результатов деятельности территориальных ОВД для дачи количественной оценки состояния дел.

Помимо ЕГБДП в МВД создано и введено в эксплуатацию более 50 информационных систем и банков данных, в том числе АС «Пас-

порт», АИС «ГАИ-Центр», ЕГБДП, ГИС «Регистр населения», АИС ОДС и службы «102».

Информация, накапливаемая в вышеперечисленных банках данных, имеет немаловажное значение для подготовки аналитических выводов при оценке оперативной обстановки в территориальных ОВД, так как для обеспечения полноты оценки складывающейся оперативной обстановки сегодня не обойтись без дополнительной информации социального, экономического, демографического характера, а также научных материалов криминологических исследований.

Кроме банков данных и информационных систем, ведущихся в МВД Республики Беларусь, сотрудниками ОВД для анализа используются банки данных иных ведомств: Государственного таможенного комитета Республики Беларусь, Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь, Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь и иных организаций Республики Беларусь, а также некоторые базы данных ГИАЦ МВД России.

Созданная в системе ОВД телекоммуникационная инфраструктура позволяет обеспечить использование информационных ресурсов в режиме реального времени, в том числе информационно-поискового и статистического серверов ЕГБДП, информационно-поискового сервера оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов.

Таким образом, эффективность деятельности ОВД напрямую зависит от информационного обеспечения управленческих процессов, направленного на внедрение информационно-коммуникационных технологий, позволяющих оперативно предоставлять по запросам пользователей информацию, необходимую для последующего анализа и принятия управленческих решений.

2.2. Аналитическое обеспечение управления органами внутренних дел

Определить четкие границы информационного и аналитического обеспечения управленческой деятельности весьма трудно, так как названные элементы являются ключевыми составляющими единого процесса, который носит название «информационно-аналитическая работа».

В системе МВД Республики Беларусь рассматриваемое направление деятельности получило закрепление в локальном акте – Инструкции об организации информационно-аналитической работы и планирования оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденной приказом МВД от 7 декабря 2018 г. № 342

(далее – приказ МВД № 342). В указанном акте лишь схематично устанавливаются этапы информационно-аналитической работы: информационный, аналитический, прогнозный и итоговый. Исходя из этого аналитическое обеспечение осуществляется на соответствующем этапе, который следует за информационным. Этот локальный акт определяет аналитическую работу как «особый вид деятельности исследовательского характера, который предусматривает выяснение обстоятельств, причин и условий, способствующих конкретному состоянию оперативной обстановки либо ее отдельных компонентов, а также выработку на основе анализа предложений о принятии управленческих решений, направленных на устранение отмечаемых (прогнозируемых) негативных тенденций в состоянии преступности и общественного порядка, о необходимости проведения организационно-штатного перестроения ОВД, выработки законодательных инициатив и так далее» (подп. 4.3 п. 4).

Основным объектом исследования при осуществлении аналитической работы является преступность, которую и криминологические источники, и названный нормативный акт определяют как «исторически изменчивое социальное и уголовно-правовое негативное явление, представляющее систему преступлений, совершенных на определенной территории за определенный период времени» (подп. 4.7 п. 4).

Для выявления причин и условий совершения конкретных уголовно наказуемых противоправных деяний, разработки эффективных мер противодействия им, используется такое понятие, как классификация (типология) преступности, т. е. разделение преступности на отдельные виды. *Виды преступности* – отдельные, относительно самостоятельные структурные составляющие преступности. Для выделения в общем массиве преступности отдельных групп используются самые различные подходы:

на основе формальных критериев (пол, возраст, основная мотивация преступника);

исходя из сферы общественной жизни, в которой проявляется преступность (экономика, политика, государственное управление).

Помимо криминологического, используются и иные подходы к классификации видов преступности.

В практике борьбы с преступностью на международном уровне широко используется понятие «предметные области анализа преступности». Доминирует подход, в соответствии с которым рассматриваются восемь предметных областей анализа:

изучение общего профиля (специфики совершения преступлений определенной категории);

анализ методов (изучение методов противодействия преступности);

анализ конкретного расследования (криминалистический анализ конкретного уголовного дела);

сравнительный анализ (изучение почерка преступника);

анализ групповой преступности (детальное, всестороннее изучение группы лиц, объединенных общим преступным замыслом);

анализ особенностей профиля преступника (детальное, всестороннее изучение личности лица, совершившего преступление);

анализ расследования (изучение проведенных следственных действий и мероприятий оперативного сопровождения)¹.

Целесообразно развивать данный подход в рамках проводимых в республике криминологических исследований преступности.

В практике правоохранительной деятельности широко используются два понятия: преступность и оперативная обстановка. Необходимо определить их соотношение.

Криминология уделяет основное внимание изучению понятия «преступность». Существуют термины: «виды преступности», «уровень преступности», «динамика преступности» и т. д. В практической деятельности правоохранительных органов используется несколько иной, расширительный подход, когда преступность рассматривается как один из основных компонентов оперативной обстановки. Поэтому, используя наработки криминологической науки, применяются различные подходы, приемы и методы изучения преступности, которые могут применяться в необходимых случаях и для изучения иных компонентов оперативной обстановки.

Виды анализа, осуществляемого в ОВД.

В зависимости от целей и конкретных задач в органах и подразделениях внутренних дел осуществляются два вида анализа: общий и частный.

Содержанием *общего анализа* является комплексное исследование преступности и других компонентов оперативной обстановки. Данный вид анализа проводится по итогам полугодового и годового отчетных периодов. Цели такого вида анализа заключаются в выявлении устойчивых, долговременных тенденций в состоянии преступности и общественного порядка, определении влияния на нее компонентов оперативной обстановки, оценке результативности деятельности сил и средств, задействованных в правоохранительной сфере, использовании полученных результатов анализа для подготовки планов на предстоящий период.

Частный анализ сводится к изучению отдельных компонентов оперативной обстановки, их групп, а также иных факторов и явлений, оказывающих влияние на состояние преступности и общественного порядка.

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 1. С. 188–189.

ка. Данный вид анализа имеет такие разновидности, как ситуационный и проблемный анализ.

Целями проведения таких видов анализа является детальное изучение и оценка конкретной ситуации, сложившейся в правоохранительной сфере, либо глубокий анализ конкретной проблемы для выработки мер реагирования.

Необходимость в проведении такого анализа вызывается разноплановыми обстоятельствами. С одной стороны, это подготовка материалов к заседаниям коллегий, совещаний, в том числе селекторных, на которых рассматриваются отдельные направления оперативно-служебной деятельности, с другой – резкое изменение ситуации, вызванное увеличением зарегистрированных преступлений отдельного вида или категорий лиц, их совершивших.

По срокам частный анализ делят на внеочередной, текущий и за отчетный период (месяц, квартал).

Внеочередной анализ проводится в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, предвидеть которые было сложно или невозможно. К ним относят стихийные бедствия, чрезвычайные ситуации социального характера (групповые беспорядки, захваты заложников, серийные преступления и ряд других).

При осуществлении *текущего анализа* за сутки, неделю или декаду определяется цель выявления негативных отклонений количественных показателей в состоянии преступности и общественного порядка от среднего значения за три предыдущих периода с выработкой соответствующих управленческих решений по организации и проведению профилактических или оперативно-розыскных мероприятий.

Анализ за месяц или квартал по срокам относится к анализу за отчетный период. В отличие от полугодового и годового анализа, которые также относятся к анализу за отчетный период, данный вид анализа преследует цель выявления негативных изменений в состоянии преступности и общественного порядка в зависимости от сезонных особенностей, при оценке эффективности деятельности одного из подразделений ОВД, по итогам реализации конкретного профилактического мероприятия.

При осуществлении аналитической работы важно получить объективные выводы о состоянии компонентов оперативной обстановки. Это возможно в том случае, если будут соблюдены определенные требования к организации аналитической работы:

- использование качественной исходной информации (достоверной, полной, сопоставимой);
- изучение исходной информации за длительный промежуток времени;
- использование различных методов анализа.

Необходимо четко осознавать соотношение понятий «частный анализ» и «общий анализ». Термин «частный анализ» является условным и означает частность, часть общего анализа. Однако, при этом, изучение любой, пусть даже частной проблемы, должно носить комплексный характер, т. е. изучению подлежит вся совокупность причин и условий, влияющих на изучаемое явление.

В практике аналитической работы частный анализ проводится по трем ключевым направлениям:

решение задач, которые связаны с анализом и оценкой состояния преступности. При данной разновидности частного анализа преобладают криминологические аспекты, поскольку исследуются преступления и административные правонарушения, лица, их совершившие, выявляются причины и условия, им способствующие. Например, анализ и оценка состояния, структуры, динамики и территориальной распространенности наиболее важных для конкретного ОВД видов и групп преступлений и административных правонарушений по месту, времени, способу совершения, конкретным административно-территориальным единицам, по отдельным объектам промышленности, социально-бытовой сферы, учреждениям образования. Сюда следует отнести и изучение причинно-следственных связей преступности и отдельных криминологических проблем:

- пьянство, наркомания, миграционные процессы;
- особенности личности преступника (несовершеннолетние, безработные, ранее привлекавшиеся к уголовной ответственности);
- география совершения преступлений;
- распространенность преступлений среди отдельных групп населения;
- второе направление связано с анализом и оценкой условий внешней среды, оказывающих значимое влияние на состояние преступности и административных правонарушений;
- содержание третьего направления частного анализа лежит в плоскости оценки организации оперативно-служебной и управленческой деятельности территориального ОВД.

Статистические методы в аналитической работе.

Для сбора и анализа информации, характеризующей состояние обстановки на территории оперативного обслуживания применяются самые разнообразные частнонаучные методы. Центральным, наиболее часто используемым, является статистический метод.

При применении статистического метода в аналитической работе решается ряд задач:

- описательная* (в цифровом выражении дается характеристика основных параметров преступности и результативности деятельности правоохранительных органов);

аналитическая (устанавливаются связи, зависимости и соотношения преступности и деятельности системы правоохранительных органов);

прогностическая (определяются тенденции развития негативных социальных процессов, дается прогноз развития ситуации);

организаторская (наличие объективных статистических данных позволяет своевременно отреагировать на негативные факты, разработать и реализовать управленческие решения, направленные на их нейтрализацию и всестороннее совершенствование оперативно-служебной деятельности).

Реализация статистического метода исследования предполагает определенный алгоритм поэтапных действий, этапами которого являются:

наблюдение;

группировка и сводка;

анализ.

Содержанием статистического наблюдения является сбор необходимой исходной информации посредством учета и регистрации сведений, имеющихся в правоохранительных органах.

На втором этапе осуществляется сводка и группировка (классификация) информации, собранной на этапе первичного учета. Исходные данные систематизируются, подсчитываются, группируются по различным признакам и сводятся воедино в итоговый документ, которым может быть таблица, диаграмма, схема, статистический отчет.

Завершающий этап исследования – статистический анализ. Содержанием данного этапа является процесс и результат изучения, сравнения, сопоставления полученных цифровых данных, установление взаимосвязей и закономерностей.

Таким образом, главное в статистическом методе заключается не в получении цифровых характеристик, а в правильности их использования для выработки решений.

Для начала XXI в. характерно интенсивное развитие научно-технического прогресса. Его основой являются *информационные технологии*, применение которых в любой сфере деятельности способствует их интенсивному развитию. В правоохранительных органах использование научно-технических средств приобретает все новые формы. В этой связи основу управления составляют именно информационные процессы, поскольку все управленческие циклы ограничены потоками информации, поступающей в эту систему.

Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» информационная технология – совокупность процессов, методов осуществления поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопле-

ния, хранения, распространения и (или) предоставления информации, а также пользования информацией и защиты информации.

С помощью информационных технологий решаются задачи производства информации, необходимой для ее последующего анализа и принятия на его основе максимально эффективного управленческого решения. Каждая информационная технология реализуется в рамках конкретной информационной системы.

В настоящее время используются автоматизированные информационные системы управления организацией (АИС). АИС – взаимосвязанная совокупность данных, оборудования, программных средств, персонала, стандартных процедур, предназначенных для сбора, обработки, распределения, хранения, выдачи информации в соответствии с требованиями, вытекающими из целей организации.

В деятельности ОВД используются:

автоматизированные системы обработки данных (АСОД);

автоматизированные информационно-поисковые системы (АИПС);

автоматизированные информационно-справочные системы (АИСС);

автоматизированные системы управления (АСУ);

экспертные системы (ЭС) и системы поддержки принятия решений (СППР).

По функциональному назначению АИС используются:

для сбора и обработки учетно-регистрационной и статистической информации;

оперативного назначения;

использования в следственной практике;

криминалистического назначения;

использования в экспертной практике;

управленческого назначения¹.

Информационные технологии поддержки процесса принятия решений объединяют интеллектуальные ресурсы человека с возможностями компьютера в целях повышения качества принимаемых решений. Они представляют собой компьютеризованные системы поддержки принятия решений управленцами, имеющими дело со сложно структурированными проблемами.

Информационные технологии в управлении ОВД не ограничиваются использованием информации, содержащейся в учетах, информационных системах, банках данных и т. д. В процессе принятия и контроля управленческих решений объективная значимость придается технологиям:

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 1. С. 164.

ведомственная электронная почта (широко используется и электронная почта глобальной компьютерной сети Интернет), которая, основываясь на сетевом использовании компьютеров, дает возможность пользователю получать, хранить и отправлять сообщения;

телеконференция, которая включает в себя три типа конференций: аудио-, видео- и компьютерную.

Аудиоконференции, называемые в правоохранительной среде «селекторными совещаниями», используют аудиосвязь для поддержания коммуникаций между территориально удаленными сотрудниками или подразделениями. Наиболее простым техническим средством реализации аудиоконференции является телефонная связь, оснащенная дополнительными устройствами, дающими возможность участия в разговоре более чем двум участникам. Создание аудиоконференции не требует наличия компьютера, а лишь предполагает использование двухсторонней аудиосвязи между ее участниками.

Видеоконференции предназначены для тех же целей что и аудиоконференции, но с применением видеоаппаратуры. В процессе видеоконференции ее участники, удаленные друг от друга на значительное расстояние, могут видеть на телевизионном экране себя и других участников. Одновременно с телевизионным изображением передается звуковое сопровождение.

Факсимильная связь. Эта связь основана на использовании факс-аппарата, способного читать документ на одном конце коммуникационного канала и воспроизводить его изображение на другом.

С целью объективной оценки событий и фактов, возникающих при несении службы, в ОВД активно применяется несение службы нарядами с использованием видеорегистраторов. Это улучшает качество контроля за действиями подчиненных, дисциплинирует как граждан, так и самих сотрудников.

В деятельность ОВД внедряется также GSM-навигация, позволяющая с места оперативного дежурного ОДС четко отслеживать информацию о местонахождении несущих службу нарядов, и, в случае необходимости, максимально оперативно отреагировать, направив на место происшествия ближайший наряд, либо задействовать сотрудников исходя из направления движения преступника, и т. д.

Субъекты информационно-аналитической работы в ОВД нормативно определены. В соответствии с п. 8 приказа МВД № 342 для проведения информационно-аналитической работы назначаются (с закреплением соответствующей функции в должностных инструкциях) наиболее подготовленные сотрудники ОВД, обладающие аналитическими способностями, имеющие навыки работы с базами данных, статистическими све-

дениями о состоянии преступности и общественного порядка. Общую организацию данной работы на всех уровнях управления осуществляют штабные подразделения. Штабы существуют и успешно решают поставленные перед ними задачи в МВД, ГУВД-УВД, почти во всех территориальных ОВД. Являясь надежным инструментом преодоления ведомственной разобщенности, штабы объединяют усилия служб и подразделений в приоритетных направлениях оперативно-служебной деятельности.

Одна из важнейших функций штаба – организация и проведение аналитической работы. Ее предметом является информация, характеризующая ретроспективу, текущее состояние и прогностические тенденции развития внешней и внутренней среды функционирования ОВД.

Структура, задачи и функции штабных подразделений закреплены в локальных актах МВД (штаб МВД – приказ МВД от 31 марта 2015 г. № 85; территориальные штабные подразделения – приказ МВД от 30 сентября 2016 г. № 266).

2.3. Методика анализа и оценки оперативной обстановки в органах внутренних дел

Изучение, анализ и оценка оперативной обстановки являются составной частью управленческой деятельности руководителей ОВД и основным содержанием информационно-аналитической работы в системе ОВД.

Чтобы осуществить анализ и оценку оперативной обстановки, необходимо уяснить содержание понятия «оперативная обстановка».

Как профессиональный термин «оперативная обстановка» широко используется в нормативных, организационно-методических и иных документах, специальной литературе, а также в повседневном лексиконе сотрудников ОВД.

Под обстановкой в русском языке понимают окружающие кого-то или что-то люди, предметы, случайности, условия, обстоятельства, положение.

Термины «оперативный», «оперативная» в современном понимании означают нечто динамичное, быстроразвивающееся, стремительно меняющееся, способное к решительным действиям (оперативное вмешательство, оперативное реагирование и т. д.) или способное быстро, вовремя исправить или направить ход дел¹.

Оперативная обстановка в общепринятом смысле – какие-либо динамичные обстоятельства, факторы, положения, условия, требующие определенного, а в ряде случаев неотложного реагирования.

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеол. выражений. 4-е изд., доп. М. : Технологии, 2001. С. 438, 454.

Согласно подп. 4.12 п. 4 приказа МВД № 342 под оперативной обстановкой понимается совокупность взаимосвязанных условий, складывающихся из географического положения территории, находящейся в зоне ответственности ОВД, ее социально-экономических особенностей, состояния общественно-политической активности населения, демографических особенностей, состояния преступности и общественного порядка, сил и средств, задействованных в борьбе с преступностью и охране общественного порядка, результативности оперативно-служебной деятельности ОВД.

Иначе говоря, под оперативной обстановкой понимается совокупность условий, в которых функционируют ОВД, решая возложенные на них задачи.

Вместе с тем оперативная обстановка характеризуется исключительной структурной сложностью и представляет собой чрезвычайно динамичную систему взаимодействующих факторов и условий разного природного и социального характера.

В самом общем виде модель оперативной обстановки можно представить как два блока взаимодействующих условий (рис. 1).

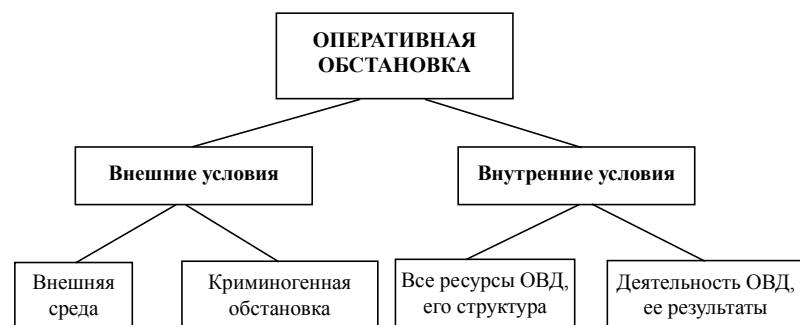


Рис. 1. Модель оперативной обстановки

Один из них составляет внешние условия функционирования ОВД, а другой – внутренние условия, отражающие цели, задачи, внутрисистемное построение, ресурсы, деятельность ОВД и ее результативность.

Указанные составляющие оперативной обстановки по своей содержательной структуре сложны и состоят из множества элементов.

Внешние условия (окружающая среда) выступают определяющими, существующими независимо от ОВД. Они как бы окружают ОВД, определяя характер и направленность их деятельности. К ним относятся: географическое положение, социально-экономические и демогра-

фические особенности территории, обслуживаемой ОВД, состояние общественно-политической активности населения, проживающего на данной территории.

Согласно приказу МВД № 342, указанные понятия относятся к элементам оперативной обстановки и им даются соответствующие определения.

Под *географическим положением* (географическими особенностями территории, обслуживаемой ОВД) следует понимать местонахождение территории (города, района, области), расположенной в зоне ответственности ОВД, относительно внешней среды, элементы которой имеют или могут иметь на нее существенное влияние (наличие крупных административно-территориальных единиц, пограничных зон, соприкосновения с другими государствами территорий, транзитных путей, транспортных узлов, коммуникаций и иных условий).

К *социально-экономическим особенностям* территории, обслуживаемой ОВД, относятся: характеристика уровня развития промышленности, сельского хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, средств сообщения и связи, наличие транспортных узлов, магистралей, туристических маршрутов, мест временного проживания (гостиницы, отели, кемпинги, общежития), массового отдыха граждан (парки, сады, скверы, пляжи), количество, порядок работы и доступность для населения культурно-просветительских, зрелищных и организаций физической культуры и спорта, учреждений уголовно-исполнительной системы и многое другое.

Под *состоянием общественно-политической активности* населения следует понимать степень доверия граждан к деятельности государственных, в том числе правоохранительных, органов, наличие групп оппозиционно настроенного населения, организаций (неформальных объединений), в том числе молодежных, с экстремистской либо иной деструктивной направленностью (фанаты, скинхеды и др.).

Демографические особенности – общая численность, плотность, национальный и половозрастной состав населения региона, удельный вес городского и сельского населения, уровень его занятости и материального благополучия, соотношение естественной убыли и рождаемости (подп. 4.14–4.17 п. 14 приказа МВД № 342).

В структуре внешних условий в качестве относительно самостоятельного элемента оперативной обстановки в целом выделяется *состояние преступности и общественного порядка*, под которым понимают количество, структуру, динамику преступлений и административных правонарушений, а также число и категории лиц, их совершивших, на определенной территории за определенный период.

Состояние преступности и общественного порядка как внешний фактор (элемент оперативной обстановки), определяющий условия деятельности ОВД, одновременно является специальным объектом воздействия со стороны ОВД, деятельность которых направлена на борьбу с преступностью и обеспечение общественного порядка.

Таким образом, блок внешних условий разделяется на две группы (элемента): группа факторов, всесторонне характеризующих зону (регион) ответственности (обслуживания) ОВД (собственно внешняя среда функционирования ОВД) и отдельно взятый фактор – состояние преступности и общественного порядка, называемый в различных источниках криминогенной обстановкой, криминальной ситуацией или правонарушительством¹.

Все указанные элементы внешней среды функционирования ОВД должны рассматриваться в тесной взаимосвязи друг с другом и состоянием преступности и общественного порядка.

Внутренние условия, непосредственно характеризующие сами ОВД, оказывают определенное влияние на внешние факторы, способствуя укреплению правопорядка на территории обслуживания.

Блок внутренних условий также делится на две группы (элемента): *силы и средства, задействованные в борьбе с преступностью и охране общественного порядка*, – ресурсное (финансовое, материально-техническое, иное) обеспечение системы ОВД, а также приданных сил и взаимодействующих структур, использование которых возможно в целях решения задач, стоящих перед ОВД (все то, что находится в распоряжении ОВД для решения поставленных перед ним задач);

результаты оперативно-служебной деятельности ОВД – нормативно установленные критерии оценки эффективности работы ОВД, результаты применения мер уголовного, административного и иного правового воздействия к правонарушителям. Иначе говоря, внутренние условия – это сам ОВД или система органов.

Таким образом, окончательная структурная модель оперативной обстановки включает в себя четыре элемента, входящих в два блока:

внешняя среда функционирования ОВД (географическое положение территории, находящейся в зоне ответственности ОВД, ее социально-экономические особенности, состояние общественно-политической активности населения, демографические особенности);

состояние преступности и общественного порядка;

силы и средства ОВД, задействованные в борьбе с преступностью и охране общественного порядка (силы и средства);

оперативно-служебная деятельность ОВД и ее результаты.

¹ См.: Клушин О.З. Оперативная обстановка : понятие, анализ, прогноз : учеб. пособие. М. : Акад. упр. МВД России, 2010. С. 13.

Оперативная обстановка – понятие собирательное, определить полный набор элементов, которые логично было бы включить в модель оперативной обстановки, невозможно. С развитием науки и общества их число будет постоянно расти, по мере возникновения новых явлений и процессов в природе и обществе.

Оперативную обстановку определяют как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих внешних и внутренних условий функционирования ОВД, определяющих состояние преступности и общественного порядка на обслуживаемой территории, анализ и оценка которых является основой целенаправленных воздействий аппарата управления на подчиненную систему.

Вид оперативной обстановки – внешнее выражение по каким-либо признакам оперативной обстановки.

Классификация различных видов оперативной обстановки проводится по многим критериям (признакам), в зависимости от целей, объема и характера ее анализа и оценки.

По признаку полноты охвата условий, входящих в оперативную обстановку, различают общую (комплексная) и частная (специальная) оперативная обстановка¹.

Общая оперативная обстановка – совокупность всех обстоятельств и факторов, ее составляющих. *Частная или специальная* – это ограниченный набор компонентов, характеризующих какую-то часть оперативной обстановки.

По территориальному признаку выделяют оперативную обстановку в масштабе республики, области, города, района.

По временному признаку различают виды оперативной обстановки: на данный момент, суточная, недельная, месячная, квартальная, полугодовая, годовая, за 3, 5, 10 лет и т. д.

В приказе МВД № 342 применяются термины «сложная оперативная обстановка» и «оперативная обстановка без осложнений».

Сложная оперативная обстановка характеризуется негативными тенденциями в динамике и структуре преступности, проблемными изменениями компонентов оперативной обстановки, недостаточным ресурсным обеспечением оперативно-служебной деятельности ОВД, требующими принятия управленческих решений для улучшения указанной деятельности в том или ином направлении.

Оперативная обстановка без осложнений характеризуется отсутствием перечисленных выше факторов.

¹ См.: Клушин О.З. Оперативная обстановка : понятие, анализ, прогноз : учеб. пособие. М. : Акад. упр. МВД России, 2010. С. 15.

К первому определению обычно прибегают, когда речь идет о деятельности тех или иных ОВД в необычных, более сложных условиях по отношению к тому или иному периоду времени или другим ОВД. Поэтому сложная оперативная обстановка, по существу, является не разновидностью оперативной обстановки, а ее конкретным состоянием в определенных условиях места и времени.

Таким образом, аналитическая работа является составной частью управленческой деятельности ОВД, которая позволяет определить конкретные цели и приоритетные направления их оперативно-служебной деятельности, уровень и обоснованность планирования, прогнозировать предполагаемые результаты, выявлять отрицательные тенденции, предшествует принятию управленческих решений.

Организация аналитической работы в ОВД базируется на принципах: единства, функциональности, оптимальности, комплексности и системности, своевременности, объективности, сочетания перспективы и ретроспективы.

Основным содержанием аналитической работы в системе ОВД является анализ оперативной обстановки как совокупности (системы) взаимосвязанных и взаимодействующих внешних и внутренних по отношению к ОВД условий, характеризующих состояние внешней среды, преступности и общественного порядка, ресурсов ОВД, их деятельности и результатов по обеспечению правопорядка на обслуживаемой территории, анализ и оценка которых является основой целенаправленных воздействий аппарата управления на подчиненные органы и подразделения внутренних дел, а также на определенные факторы внешней среды.

Под методикой анализа оперативной обстановки понимается совокупность приемов, способов, методов, используемых при его проведении.

Отличительной чертой общего анализа оперативной обстановки является богатая, насыщенная методология этого процесса. Для выяснения сущности происходящих вокруг ОВД событий и явлений необходимо использовать весь набор научных методов исследования: общенаучные, частнонаучные и специальные методы. Изучить и оценить экономическую, демографическую или криминальную составляющую оперативной обстановки можно лишь с помощью методов, свойственных соответствующим наукам: экономике, социологии, политологии и т. д.

Когда речь идет о структурно-логической схеме оценки оперативной обстановки, А.П. Леонов рекомендует изучать всю совокупность исходной информации об оперативной обстановке в следующей последовательности:

вначале изучается объект внешнего воздействия, т. е. процессы, характеризующие состояние преступности и общественного порядка;

затем изучаются причинные связи этих процессов с объективными для ОВД элементами внешней среды;

наконец, исследованию подвергается организация субъекта управления, его деятельность и эффективность управленческих воздействий на состояние преступности и общественного порядка, т. е. изучаются причинные связи состояния преступности и общественного порядка и субъективных для ОВД факторов¹.

Анализ источников по теме позволяет сделать вывод о том, что исследование преступности и общественного порядка в регионе базируется на двух основных методологических подходах.

Первый методологический подход состоит в рассмотрении преступности и правонарушений в качестве сложного многофакторного социально-правового явления, которое характеризуется значительным числом различных свойств и параметров, присущих любому системному образованию, обладающему качественным и количественным содержанием, совокупностью системных признаков. Поэтому рассматриваемый подход есть не что иное, как системный анализ, состоящий из набора конкретных приемов, способов исследования по возможности всех сторон, характеристик и свойств преступности и правонарушений как объективно существующей реальности, используя для этого соответствующие показатели².

В криминологии выделяют количественные и качественные показатели (характеристики) преступности. *К количественным характеристикам* относятся состояние, уровень и динамика преступности.

Состояние преступности – совокупность преступлений и лиц, их совершивших, на определенной территории за определенный период времени.

Исследование состояния преступности и общественного порядка проводится на основе изучения статистических сведений об общем количестве зарегистрированных преступлений и административных правонарушений.

В целях исключения при оценке состояния преступности и общественного порядка влияния изменяющейся численности населения региона используется относительный показатель – *уровень (интенсивность) преступности* – количество преступлений и лиц, их совершивших, на определенной территории за определенный промежуток времени в расчете на определенную численность населения (на 1, 10, 100 тыс.). Ха-

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 1. С. 219–220.

² См.: Клушин О.З. Оперативная обстановка : понятие, анализ, прогноз : учеб. пособие. М. : Акад. упр. МВД России, 2010. С. 82.

рактизует распространенность преступности среди жителей определенной территории.

Расчет показателя уровня преступности отвечает на вопрос, является ли увеличение количества регистрируемых преступлений ростом собственно преступности или это следствие роста количества населения в регионе¹.

Для более глубокого анализа важно определять наряду с общим уровнем так называемые специальные коэффициенты преступности, которые выражают интенсивность проявления определенных видов и групп преступлений (коэффициент преступности и индекс преступной активности).

Изменение преступности во времени характеризуется показателями ее динамики, которые отражают скорость и направление изменения преступности по отношению к различным моментам времени.

Динамика преступности – количественный показатель, отражающий изменение уровня и структуры преступности за определенный период.

Динамика преступности определяется путем расчета ее характеристик: абсолютный рост (снижение), темпы роста и прироста, относящихся к статистическим методам обработки и анализа информации.

К *качественным характеристикам преступности* относятся ее структура, характер, территориальное распределение и латентность.

Внутреннее строение преступности, соотношение ее отдельных компонентов характеризуется показателями *структуры преступности* – соотношения различных категорий преступлений, выделяемых по криминологическим или уголовно-правовым основаниям, а также их удельный вес (доля в процентах каждого вида (категории) преступлений в общем числе зарегистрированных уголовно наказуемых деяний).

Анализ структуры преступлений позволяет определить распространенность каждой их группы или вида в исследуемой совокупности зарегистрированных преступлений в регионе обслуживания.

Характер преступности – доля наиболее опасных преступлений и характеристика лиц, их совершивших, определяет степень общественной опасности преступности.

Структура преступности в области, городе или регионе должна анализироваться не только во времени, но и в пространстве, в сравнении с другими регионами, а также средними значениями по республике, области.

Таким образом, важной характеристикой преступности является ее *территориальное распределение* (география) – распределение преступ-

ности по административно-территориальным (область, район, сельсовет, город, поселок городского типа), территориальным (иной населенный пункт, район в городе), другим единицам (административный участок, микрорайон, объект, территория (зона) обслуживания и т. п.), а также типам местности (городская, сельская).

Территориальная распространенность анализируется на основе перечисленных ранее показателей объема, уровня, структуры и динамики и имеет большое практическое значение для дифференцированной оценки оперативной обстановки, а также результатов работы ОВД, их служб и подразделений.

Анализ географии преступности включает в себя определение степени пораженности правонарушениями отдельных административных участков, микрорайонов (населенных пунктов), а также отдельных предприятий, учреждений, учебных заведений, объектов торговли, отдыха и т. д.

Результаты такого анализа позволяют выявлять первоочередные задачи ОВД, определять расстановку сил и средств по схеме единой дислокации, а также маневрировать ими в процессе ежедневного оперативного управления.

Анализ преступлений по времени их совершения (времени суток, дням недели, числам месяца, месяцам и сезонам года), способам, объектам преступного посягательства и обстоятельствам, способствующим их совершению, позволяет с помощью совмещения показателей, характеризующих конкретные места совершения преступлений, со временем их совершения и другими обстоятельствами еще более конкретизировать задачи ОВД, а также расстановку сил и средств по схеме единой дислокации.

Под *латентной преступностью* (от лат. latens – скрытый, невидимый) понимается часть фактической преступности, не получившей отражения в уголовной статистике.

Выявление количественных и качественных показателей преступности базируется на анализе информации, характеризующей различные проявления преступности в целом и отдельных ее составляющих. Источниками информации являются данные уголовной статистики, документы первичного учета, материалы уголовных дел, другие документы, но основным источником являются статистические отчеты правоохранительных органов.

Вторым методологическим подходом выступает рассмотрение преступности в единстве трех составляющих: деяние, преступник и жертва.

Анализ личности преступников проводится с целью исследования социально-демографических характеристик данного контингента лиц.

¹ См.: Клушин О.З. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз : учеб. пособие. М. : Акад. упр. МВД России, 2010. С. 85.

В процессе этого анализа устанавливаются:

- динамика общей численности лиц, совершивших преступления;
- динамика отдельных категорий лиц, привлеченных к уголовной ответственности (мужчин, женщин, несовершеннолетних, лиц, не имеющих постоянного источника доходов, ранее судимых и т. д.);
- долевое соотношение в структуре преступников отдельных категорий и ее изменения;
- соотношение географии совершения преступлений и мест проживания лиц, их совершивших¹.

Особое значение имеет структурный анализ преступников. Такие показатели, как доля среди них ранее судимых (рецидив), несовершеннолетних, иногородних, безработных, наркоманов и т. д., являются более точными, объективными, чем рассчитанные по раскрытым преступлениям.

Результатом анализа контингента лиц, совершивших преступления, является определение конкретных категорий лиц, среди которых необходимо осуществлять профилактическую работу либо оперативные мероприятия.

В процессе изучения лиц, совершивших преступления, исследуются уже рассмотренные параметры – общее количество выявленных, коэффициент криминальной активности, структура, динамика, распределение правонарушителей по отраслям хозяйства, месту работы и жительства.

Изучение и оценка состояния правопорядка на обслуживаемой территории будет неполной без анализа иных источников информации: обращений граждан; материалов СМИ; результатов мониторинга общественного мнения, анализ которых позволяет дополнительно судить о латентности преступности, а также об эффективности деятельности ОВД.

Перечисленные показатели и приемы, используемые для анализа и оценки преступности, в полной мере применимы и для изучения административных правонарушений.

Выявленные в результате анализа состояния правопорядка его изменения и тенденции требуют своего объяснения с учетом факторов внешней среды.

Анализ установок вышестоящих структур позволяет выяснить, не явились ли изменения в состоянии преступности и общественного порядка следствием изменения законодательства, принятия решений, постановлений и распоряжений республиканских и местных органов государственного управления, органов прокуратуры, вышестоящих ОВД.

Анализ демографической ситуации в регионе обслуживания ОВД позволяет определить, насколько выявленные тенденции в состоянии пре-

ступности и общественного порядка связаны со структурой прироста численности населения (соотношение естественного и механического прироста), миграцией населения по региону (в том числе маятниковой), изменением возрастного состава населения (в том числе несовершеннолетних), изменением количества проживающего спецконтингента (ранее судимых, условно осужденных и условно освобожденных) и лиц с аномальными отклонениями (наркоманов, алкоголиков, страдающих психическими заболеваниями), а также проживающих беженцев, лиц без гражданства, безработных и т. д.

Важно знать структуру занятости жителей, уровень полной и частичной безработицы; миграцию населения (в том числе маятниковую, сезонную, вынужденную), движение иностранцев, лиц без гражданства.

Анализ локальных социально-экономических факторов позволяет определить объективные причины изменений в состоянии правопорядка. При этом изучаются и устанавливаются взаимосвязи состояния правопорядка с такими факторами, как изменения в экономике района (открытие новых коммерческих структур, предприятий, объектов торговли, сферы обслуживания и т. п.), а также другими происходящими в социальной сфере изменениями.

Важный этап информационно-аналитической работы – изучение сил и средств ОВД, задействованных в борьбе с преступностью и охране общественного порядка (ресурсного обеспечения деятельности ОВД). Под ресурсами понимаются средства, запасы, возможности, которые могут быть использованы для достижения поставленных целей. В ОВД различают трудовые, финансовые, материально-технические и информационные ресурсы.

Основной задачей данного этапа является получение ответа на два главных вопроса: достаточно ли имеющихся сил и средств для решения основных задач системы ОВД и какова эффективность их использования?

В ходе анализа необходимо определить:

- насколько нормативная положенность имеющихся сил и средств соответствует реальной оперативной обстановке в регионе;

- степень соответствия нормативной положенности сил и средств их фактическому состоянию (укомплектованность, техническое состояние, степень изношенности, реальное финансирование и т. д.);

- эффективность использования имеющихся ресурсов ОВД.

Анализ и оценку состояния ресурсного обеспечения целесообразно начать с изучения внутренней организации самого ОВД, прежде всего его организационной структуры, штатной численности, расстановки

¹ См.: Клушин О.З. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз : учеб. пособие. М. : Акад. упр. МВД России, 2010. С. 91.

сил и средств с тем, чтобы получить ясное представление об общей численности сотрудников, ее распределении по подразделениям.

Как правило, анализ должен начинаться с определения динамики общей численности личного состава ОВД, его подразделений и служб за тот же период времени, за который изучалась динамика преступности, т. е. в сравнении с динамикой зарегистрированных преступлений. Важно сравнить темпы изменения численности ОВД с темпами изменения численности населения, количества преступлений и иных правонарушений. Это сравнение позволит, в частности, обосновать при необходимости предложения в части увеличения штатной численности личного состава.

Целью анализа структуры ОВД по службам и подразделениям является выяснение, насколько разумно распределена имеющаяся численность, определить степень нагрузки каждого подразделения ОВД.

Сравнение полученных данных со средними даст возможность определить, какие ОВД и по каким линиям работы нуждаются в увеличении штатной численности, а также за счет кого можно произвести перераспределение. Для получения полноценных выводов анализ нагрузки необходимо проводить за длительный период времени.

Затем изучаются количественные и качественные характеристики кадров. В первую очередь исследуется динамика численности личного состава, которая сравнивается с динамикой правонарушений, чтобы сделать вывод о том, отстает ли рост количества сотрудников от роста преступности.

После этого изучается укомплектованность кадрами в целом по ОВД и по каждой службе в отдельности, наличие у сотрудников требуемого образования, профессиональное ядро кадров – соотношение молодых и опытных сотрудников (со стажем свыше трех лет), сменяемость кадров, количество сотрудников, уволенных по отрицательным мотивам, а также в течение первого года службы.

Затем исследуется состояние работы с руководящими кадрами по ОВД в целом, а также по службам и подразделениям (работа с руководителями, недавно назначенными на должности, с лицами, состоящими в резерве на выдвижение на должности руководителей, время службы в занимаемых должностях, сменяемость руководящего состава, причины замены, степень личного участия руководителей в обучении личного состава, контроле за деятельностью подчиненных, создании надлежащего морально-психологического климата, решении социальных вопросов и т. д.).

Следующий шаг – изучение состояния законности и дисциплины. Исследуется общее количество случаев нарушения законности и их динамика (в целом по ОВД, службам, подразделениям, а также по видам нарушений).

Далее изучается практика использования материально-технических и финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении ОВД, с тем, чтобы выяснить степень их количественного и качественного соответствия складывающейся обстановке, выявить просчеты в ресурсном обеспечении, повлиявшие на состояние преступности и общественного порядка.

Сопоставляя ресурсы, их объем, качество, распределение по службам, подразделениям, территории с параметрами преступности (ее объемом, интенсивностью, структурой, динамикой, географией) выясняется, в частности, по каким причинам ОВД не обеспечен необходимыми ресурсами.

Следует также изучить, насколько эффективно используются выделенные ОВД финансовые и материальные ресурсы, в том числе из средств республиканского, регионального, местного бюджета: выявляются ли и какую оценку получают факты бесхозяйственности, незаконных расходов, недостатков, иных потерь.

Оценивая ресурсы, необходимо тщательно исследовать работу подразделений и служб, на которые возложены функции финансового, материально-технического обеспечения. Управление материально-техническим обеспечением включает в себя: своевременный заказ, поставку, введение в строй, поддержание в работоспособном состоянии, осуществление категорирования материально-технических средств и изделий, используемых в ОВД.

При этом оценке подлежат показатели, характеризующие:

оснащенность ОВД техническими средствами (транспортными средствами, средствами связи, компьютерной техникой);

соответствие фактического наличия технических средств нормам положенности, а их количества и качества – складывающейся оперативной обстановке.

Анализ и оценка результатов оперативно-служебной деятельности ОВД как этап в информационно-аналитической работе ОВД является одним из самых сложных и ответственных, поскольку именно он показывает, насколько эффективно система ОВД функционирует и выполняет свои задачи.

Предметная, исполнительная деятельность ОВД отражается в различных формах ведомственной статистической отчетности, которая является исходной информационной базой для анализа и оценки состояния и эффективности оперативно-служебной деятельности. Кроме того, отдельные сведения об этой работе содержатся в разного рода официальных документах: уголовных делах и делах оперативного учета, материалах проверок, справках, аналитических записках, различных учетах, сообщениях других правоохранительных и иных государственных органов, в СМИ, обращениях граждан и др.

Наиболее распространенными методиками оценки результатов оперативно-служебной деятельности ОВД являются методика, основанная на использовании балльных индексов, и методика, основанная на экспертных оценках.

Таким образом, оперативная обстановка представляет собой чрезвычайно динамичную систему взаимодействующих факторов и условий разного природного и социального характера. Поэтому при ее изучении используются положения системного подхода, применение которых требует, во-первых, структурного описания объекта, т. е. составляющих его компонентов (элементов), во-вторых, выявление целевого назначения и функциональной роли каждого из них, в третьих, фиксирование связей между компонентами и их совокупностями. Тем самым обеспечивается всесторонность изучения оперативной обстановки. Система методов исследования состояния преступности и общественного порядка как главного компонента оперативной обстановки достаточно теоретически обоснованна и применяется на практике. Наряду с этим работа с внешней информацией в ОВД только разворачивается. Нуждается в дальнейшей теоретической разработке методика анализа и оценки факторов внешней среды, ресурсной обеспеченности и результативности деятельности ОВД, многочисленные условия внешней среды, влияющие на состояние преступности и общественного порядка.

Локальные правовые акты МВД Республики Беларусь определяют структуру и содержание итоговых документов, разработкой которых завершается анализ и оценка оперативной обстановки. Так, согласно приказу МВД № 342 аналитические документы делятся на две группы: *внутреннего назначения* и *внешнего назначения*.

К аналитическим документам внутреннего назначения относят документы, используемые внутри системы МВД: материалы, которые готовятся для руководителей ОВД и используются на заседаниях коллегий, совещаний, отчеты в вышестоящие инстанции МВД, материалы, помещаемые в ведомственные информационно-аналитические сборники. В зависимости от вида изучения и оценки оперативной обстановки к ним относятся: докладная записка; справка (информационная записка); аналитический обзор.

К аналитическим документам внешнего назначения относятся: справка (информационная записка); аналитический обзор; информационное письмо.

Наиболее многогранный, объемный документ готовится по итогам общего анализа оперативной обстановки за отчетный период. В нем находят отражение следующие разделы:

рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях;

состояние преступности и общественного порядка (общее состояние преступности, состояние преступности по направлению деятельности уголовного розыска, состояние преступности по направлению деятельности наркоконтроля и противодействия торговле людьми, состояние преступности по направлениям борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями, организация работы по противодействию киберпреступности, состояние организованной преступности и противодействия экстремизму, состояние преступности в сфере обеспечения общественной безопасности, дорожно-транспортная безопасность, лица, потерпевшие в результате совершения преступлений);

состояние дисциплины и законности среди личного состава, кадрового обеспечения;

функционирование уголовно-исполнительной системы;

материально-техническое и финансовое обеспечение;

служебно-боевая деятельность внутренних войск МВД.

Приведенная структура документа характерна для стратегического уровня управления – МВД. Перечень рассматриваемых в аналитических документах вопросов для тактического и оперативного уровней управления сужается и должен соответствовать тем задачам и функциям, которые определены для данных органов.

Каждый документ должен содержать прогноз развития ситуации по приоритетным направлениям служебной деятельности, оценку, выводы и предложения о принятии управленческих решений.

Качественный итоговый аналитический материал является основой для разработки планирующего документа, который определит направления сосредоточения усилий, последовательность действий в ближайшей перспективе.

Таким образом, качественное проведение информационно-аналитической работы в ОВД позволяет выявить негативные тенденции в динамике и структуре преступности, определить влияние на них компонентов оперативной обстановки, оценить силы и средства ОВД, задействованные в борьбе с преступностью и обеспечении охраны общественного порядка, спрогнозировать дальнейшее развитие ситуации, запланировать и реализовать мероприятия, направленные на стабилизацию оперативной обстановки.

Глава 3

ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА ПЛАНИРОВАНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

3.1. Базовые понятия функции планирования

Приступая к рассмотрению понятий «планирование», «функция планирования», следует обратиться к истории возникновения и развития планирования как функции управленческого процесса.

Первые упоминания о планировании были предложены в XIX в. американскими и европейскими специалистами и касались они прежде всего экономической сферы и возросшей роли промышленности в обществе. К родоначальникам методов планового управления экономикой относят Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Форда, Ч. Ганта. Например, А. Файоль определил планирование как одну из важнейших административных операций. По его мнению, планирование задумывалось как некая разработанная программа, которая как функция управления должна действовать только в тесном взаимодействии с организацией, распоряжением, координированием и контролем. Планирование определяет цели деятельности, а также необходимые для достижения цели средства и методы, работающие в наиболее эффективных конкретных условиях¹. Однако, по мнению А. Файоля и других западных специалистов, планирование, которое включает в себя и прогнозирование (предвидение), замыкалось границами организаций, хотя и в тесном взаимодействии с окружающей ее средой. Так, Ч. Гантом была разработана система плановых графиков, с помощью которых осуществлялся контроль за находящимся под управлением объектом и составлялся календарный план работы на предстоящие периоды. Согласно взглядам Ч. Ганта, успех реализации какой-либо деятельности зависит от способов постановки задач и распределения поощрений за их выполнение в рамках оперативного и календарного планирования. Применение диаграммы Ч. Ганта повышает эффективность планирования в сложных и крупных организациях, а в небольших структурах – при жестком планировании сроков.

¹ См.: Управление – это наука и искусство / А. Файоль [и др.]. М.: Республика, 1992. С. 46.

Данный вид планирования позволяет реализовать контролирующую функцию менеджмента путем сверки графических форм представления текущих процессов с фактическим ходом исполнения¹.

Развитие планирования в истории постсоветских республик тесно связано с проходящими историческими и политическими процессами. В советский период существовала так называемая плановая экономика, которая определяла этапы развития как отдельных отраслей экономики, так и всего народнохозяйственного комплекса страны в целом. Несомненный интерес вызывают этапы развития планирования как управленческой функции.

Первый этап – становление планирования (с 1917 по 1928 г.). В 1917 г. были созданы первые отраслевые главки, занимавшиеся плановым развитием всей подчиненной отрасли (например, главтекстиль, главметалл и т. д.). В 1920 г. был разработан первый в мире план государственной электрификации страны (план ГОЭЛРО). В данный период начали формироваться методологические основы планирования, были определены важнейшие черты, принципы и методы планирования экономики. В 1921 г. разработан государственный план, в соответствии с которым были созданы предпосылки для согласования планов предприятий и отраслей с планами народного хозяйства страны в целом. В 1922 г., с момента образования союза республик, появилась возможность разработки единой системы планов и плановых органов для всех республик, входящих в состав союза.

Второй этап – формирование системы планов, методологии и организации планирования (с 1929 по 1960 г.). В этот период планирование носило директивный характер и опиралось на административные методы. Главным для предприятий и организаций было выполнение поставленных руководящими организациями планов. При этом спрос на продукцию еще не учитывался.

Третий этап – стабильное функционирование жестко централизованной плановой системы (с 1961 по 1990 г.). В данный период наиболее значимые реформы проходили в 1964 г. и 1985 г.

Четвертый этап – становление и развитие рыночных отношений в уже суверенной истории Республики Беларусь (с 1991 г. – по настоящее время)².

Практика планирования в СССР продемонстрировала наличие возможности на определенном этапе успешно планировать и стратеги-

¹ См.: Диаграмма Ганта / Джесси Рассел. М.: VSD, 2012. С. 17.

² См.: Курносов В.В. Идея централизованной плановой экономики и ее реализация в СССР: история и современный взгляд: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. СПб., 2011. С. 15–17.

чески управлять в национальном масштабе, в том числе экономикой. Английский экономист Д.М. Кейнс, с учетом опыта СССР, предложил основы государственного регулирования экономики. С тех пор различные формы планирования стали широко использовать в экономической практике почти во всех странах мира¹.

В процессе реализации функции планирования даются ответы на следующие вопросы:

- 1) в каком состоянии находится организация в настоящее время?
- 2) в каком направлении организация хочет двигаться?
- 3) каким образом организация собирается это сделать?

Для ответа на первый вопрос управленцы должны хорошо понимать текущую ситуацию, в которой находится организация, прежде чем решать, куда двигаться дальше. А для этого необходима информационная основа, обеспечивающая процесс принятия решений соответствующими данными для анализа прошлых, настоящих и будущих ситуаций.

Второй вопрос отражает такую важную особенность управления, как его ориентация на будущее. Для ответа на него необходимо четко определить, к чему стремится организация, какие цели ставит перед собой.

Третий вопрос связан с реализацией выбранной стратегии, в ходе которой может происходить корректировка двух предыдущих этапов. Важнейшими составляющими или ограничениями данного этапа являются имеющиеся или доступные ресурсы организации, имеющаяся система управления, организационная структура управления и, соответственно, имеющийся в наличии персонал, который будет реализовывать выбранную стратегию².

В процессе планирования также даются ответы на уточняющие вопросы:

- 1) когда делать?
- 2) кто это будет делать?
- 3) кто будет отвечать за полученный результат?

Планирование не что иное, как связующее звено между текущим положением дел в организации, которые часто по умолчанию имеют цель к совершенствованию, и тем, что необходимо достичь в будущем.

Заслуживают внимания взгляды ряда ученых на место и роль планирования в управлении.

Согласно концепции немецкого профессора Д. Хана, планирование – это ориентированный в будущее систематический процесс принятия ре-

¹ См.: Кейнс Д.М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М. : Эксмо, 2008. С. 21.

² См.: Зайцев Л.Г., Соколова М.И. Стратегический менеджмент : учебник / изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Магистр, 2015. С. 394.

шений, а решения в области планирования – частный вид управленческих решений¹.

По мнению отечественного специалиста в области управления А.А. Брасса, планирование дает возможность реализовать представляющиеся и имеющиеся на данный момент возможности и свести к минимуму будущие риски. Место планирования среди других функций управления определяется тем, что результаты планирования непосредственно определяют содержание остальных функций управления. На этапе планирования также формируются цели организации и определяются средства достижения этих целей².

Основная цель планирования – интеграция всех членов организации для решения комплекса задач и выполнения работ, обеспечивающих эффективное достижение конечных результатов.

Данная цель достигается путем:

- 1) устранения отрицательного эффекта неопределенности внешней и внутренней сред организации;
- 2) сосредоточения внимания руководителей звеньев и подразделений на главных перспективных задачах организации;
- 3) достижения экономичного функционирования организации за счет оптимального распределения как трудовых, так и материальных ресурсов;
- 4) облегчения организационной, мотивационной и контролирующей деятельности организации³.

В локальных актах МВД закреплены сходные по содержанию цели планирования в ОВД: совершенствование оперативно-служебной деятельности 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 ресурсов⁴.

Таким образом, основные задачи планирования сводятся прежде всего к предвидению перспективы развития организации на определенный период, обеспечению рационального и эффективного использования ее ресурсов, улучшению как финансового, так и функционального положения.

¹ См.: Хан Д. Планирование и контроль: концепция контроллинга / пер. с нем. М. : Финансы и статистика, 1997. С. 776.

² См.: Брасс А.А. Управление организацией : учеб. пособие. Минск : Амалфея, 2014. С. 67.

³ См.: Алексеева М.М. Планирование деятельности фирмы. М. : Финансы и статистика, 2014. С. 74.

⁴ См.: Об утверждении Инструкции об организации информационно-аналитической работы и планирования оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел Республики Беларусь : приказ М-ва внутр. дел Респ. Беларусь от 7 дек. 2018 г. № 342 (п. 38).

Сущность планирования проявляется в конкретизации целей развития всей организации и каждого ее подразделения в отдельности на установленный период времени, определении финансовых ресурсов, необходимых для решения поставленных задач. В процессе планирования определяются цели и задачи организации или ее подразделений в отдельности, устанавливается, что необходимо делать для достижения целей. Тем самым обеспечивается единая направленность усилий всех членов организации. В процессе планирования происходит увязка целей организации с ее ресурсами, а также формами организационной деятельности¹.

Планирование – процесс, в котором конкретизируются пути и способы достижения целей, решения практических задач в течение установленного периода времени посредством координации. Данный процесс широко развит в современном управлении. Учитывая практическую пользу такой функции, имеет место ее широкое распространение как в пределах организаций и предприятий, так и в межотраслевых отношениях, в особенности подчиненных государственному регулированию в Республике Беларусь. Межведомственные совместные планы создают как условия социально-экономического развития страны, так и обеспечивают ее широкий национальный охват, а также достижение намеченных целей, которые возникают в условиях постоянно изменяющегося и развивающегося мира.

Данная функция занимает первоначальное значение, закладывает основы будущей работы, создает ее алгоритм, описывает последовательность отдельных этапов решения практических задач. Результатом осуществления этой функции являются установочные управленческие решения. Назначение планирования состоит в стремлении заблаговременно учесть, по возможности, все внутренние и внешние факторы, обеспечивающие благоприятные условия для нормального функционирования и развития всей организации в целом.

Основополагающее значение в реализации функций управления имеет комплекс принципов, на которых основывается их построение. От того, какими принципами руководствуется менеджмент организации при осуществлении планирования, во многом зависит и его эффективность. Грамотный выбор принципов обеспечивает минимизацию возможных негативных результатов планирования.

Впервые принципы планирования были сформулированы А. Файо-лем. В качестве основных требований к разработке планов им были

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь 2013. Ч. 2. С. 14.

сформулированы пять основных принципов, названные им как общие черты хорошей программы действий.

1. *Принцип единства.* Данный принцип планирования предусматривает разработку общего или сводного плана развития организации, т. е. все разделы плана должны быть тесно увязаны в единый комплексный план. Единство планов предполагает общность экономических целей и взаимодействие различных подразделений организации на горизонтальном и вертикальном уровнях планирования и управления.

2. *Принцип необходимости.* В соответствии с данным принципом необходимо наличие планов при выполнении любого вида трудовой деятельности. Этот принцип особенно важен в условиях свободных рыночных отношений, поскольку его соблюдение соответствует современным экономическим требованиям рационального использования ограниченных ресурсов на всех организациях и предприятиях.

3. *Принцип непрерывности.* Данный принцип заключается в том, что процесс планирования необходимо осуществлять постоянно в рамках жизненных циклов проектов и производимых продуктов. Разработанные планы также должны непрерывно приходить на смену друг другу, а именно необходимы систематические корректировки положений планов или их полная переработка. Непрерывный процесс планирования также позволяет обеспечить постоянную вовлеченность сотрудников в плановую деятельность.

4. *Принцип гибкости.* Этот принцип тесно связан с непрерывностью планирования в придании планам и процессу планирования свойства изменять свою направленность в связи с возникновением непредвиденных обстоятельств. Для осуществления принципа гибкости планы следует составлять так, чтобы в них можно было вносить изменения, увязывая их с меняющимися внутренними и внешними условиями.

5. *Принцип точности планов.* Он определяется многими факторами, как внешними, так и внутренними. В условиях рыночной экономики точности планов трудно придерживаться, поэтому всякий план составляется с такой точностью, к которой стремится сама организация, с учетом ее финансового состояния и множества других факторов. Стратегическое планирование вынуждено ограничиваться определением основных целей и самых общих направлений деятельности, потому что количество достоверной информации о будущем очень невелико, а диапазон и скорость изменения постоянно растут. В планах, рассчитанных на короткие промежутки времени и для отдельных подразделений организации, конкретность и проработка деталей должны стать обязательными¹.

¹ См.: Управление – это наука и искусство / А. Файоль [и др.]. М. : Республика, 1992. С. 34.

Через 69 лет после А. Файоля американский ученый в областях исследования операций, теории систем и менеджмента Рассел Линкольн Акофф обосновал еще один ключевой принцип планирования – *принцип участия*. Данный принцип переплетается с принципом единства и определяет, что каждый член организации становится участником общей плановой деятельности независимо от должности и выполняемой им функции. Другими словами, процесс планирования должен привлекать к себе всех, кого он непосредственно затрагивает. Планирование, основанное на принципе участия, называют партисипативным¹.

В современной теории и практике управления, в процессе развития науки, техники, социального устройства возникают и успешно применяются иные принципы: принцип научности, рациональности использования ресурсов, ведущих звеньев, взаимной увязки и координации.

В ОВД планирование как специфический вид управленческой деятельности строится на соблюдении сходных принципов. Принятые на вооружение в системе ОВД принципы планирования должны соблюдаться в процессе его осуществления. К главным таким принципам следует отнести *принципы законности, системности, эффективности и научности*.

Тем не менее планы ОВД должны удовлетворять как общим, так и специфическим требованиям, которые тесно связаны с уже рассмотренными основными принципами планирования и обеспечивают их соблюдение. Основными из этих требований являются актуальность и обоснованность плана. Данные требования обусловлены тем, что его разработка должна строиться на основе выводов комплексного анализа оперативной обстановки за предшествующий период и прогнозов ее развития, а также конкретных задач, поставленных перед ОВД вышестоящей организацией. При организации планирования должны в обязательном порядке затрагиваться также вопросы, требующие безотлагательного решения. Определение этих вопросов зависит от степени углубленности проведенной аналитической работы и прогнозирования, которые позволяют выявить важность проблемы в борьбе с преступностью и охране общественного порядка, обеспечении общественной и личной безопасности.

Приверженность принципу комплексности в планировании позволяет создать систему взаимосвязанных, скоординированных мероприятий, так как при усложнении стоящих перед ОВД задач требуется для их успешного решения согласованность усилий как отраслевых или функциональных, так и штабных и информационно-аналитических подраз-

¹ См.: Рассел Л. Акофф. Планирование будущего корпорации : пер. с англ. М. : Сирин, 2002. С. 68.

делений. Следует также учитывать особенность правового положения ОВД в системе местного управления. Все ОВД имеют двойное подчинение и одновременно подчиняются как вышестоящей организации в системе МВД, так и местным исполнительно-распорядительным органам¹. Данное условие также способствует обоснованному и активному использованию принципа комплексности планируемых мероприятий в масштабах обслуживаемой территории.

Принцип реальности при планировании в ОВД выражается в том, что при составлении планов мероприятий необходимо обязательно учитывать имеющиеся ресурсы, объем предстоящей работы, специальную подготовку исполнителей планируемых мероприятий, а также возможные изменения в основных компонентах оперативной обстановки.

Еще одно специфическое для ОВД требование к планированию – *напряженность*. Его следует понимать как достаточную наполняемость мероприятиями, которые позволят задействовать все необходимые силы ОВД на творческое, ритмическое и в то же время интенсивное решение поставленных задач в течение всего планируемого периода.

Необходимо выделить также еще одно требование к планированию – *оптимальность*. Соблюдение данного принципа позволяет достичь намеченных результатов, задействовав минимум материальных и трудовых ресурсов и, соответственно, в минимальные сроки.

Принцип стабильности. Следование данному принципу обеспечивает устойчивость запланированных мероприятий и постоянство плана, способствует проявлению его организующего начала и исключает необходимость разработки многочисленных дополнительных планов и невыполнение уже запланированных мероприятий. Однако стабильность отнюдь не предусматривает безосновательный перенос планируемых мероприятий. Здесь важно обоснование эффективности проводимых повторных мероприятий и влияние их на оперативную обстановку. Стабильность планирования не исключает также его гибкости и динамичности, что предполагает выделение резерва для осуществления дополнительных внеочередных и внеплановых мероприятий, которые часто имеют приоритет исполнения.

Таким образом, рассмотренные принципы и требования к содержанию планирования в ОВД являются определяющими в реализации данной функции и должны применяться на практике. Указанные принципы согласуются с нормативной составляющей планирования в ОВД, поскольку находят свое отражение в локальных актах МВД Республики Беларусь.

¹ См.: Административное право : учеб. пособие / И.В. Козелецкий [и др.] ; под общ. ред. И.В. Козелецкого. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2019. С. 358.

Практическим воплощением функции планирования является *план* как итоговая форма реализации данного процесса. Классификация планов может быть проведена по определенным классификационным признакам:

по содержанию планов следует выделять виды внутреннего планирования: технико-экономическое, оперативно-производственное, организационно-технологическое, социально-трудовое, снабженческо-сбытовое, финансово-инвестиционное, бизнес-планирование и др. Каждый из них предусматривает выбор своей системы плановых показателей, характеризующих виды конкретной деятельности, сроки выполнения работ, конечные или промежуточные результаты и т. д.;

по уровню управления в зависимости от числа линейных звеньев в организации принято различать виды внутреннего планирования: фирменное, корпоративное, системы планов, относящиеся к высшему управленческому звену или в целом ко всей организации;

по методам обоснования на практике находят применение следующие системы планирования: административное (централизованное), рыночное, индикативное. На предприятиях с государственной, частной формой собственности преобладает централизованная, или административная система планирования. Она предусматривает установление вышестоящим органом управления подчиненному предприятию плановых показателей натуральных объемов производства продукции (услуг), номенклатуры выпуска и сроков поставки товаров, а также многих иных экономических нормативов. В хозяйственных товариществах и акционерных обществах, а также на иных предприятиях с частной формой собственности применяются виды рыночного или индикативного планирования. Эти три системы планирования не противоречат одна другой и могут применяться одновременно в той мере, в какой требуется расширение или сужение зоны использования того либо иного их вида;

по времени действия планирование бывает: долгосрочным или перспективным, среднесрочным, краткосрочным или текущим. Долгосрочное планирование обычно осуществляется на период от трех до десяти лет, среднесрочное – в пределах от одного до трех лет, а краткосрочное – в течение одного планового года, квартала, месяца, декады или недели;

по стадиям разработки планирование бывает предварительное и окончательное. На первом этапе обычно разрабатываются проекты планов, которые после их утверждения на втором этапе получают затем силу законов (внутренних или внешних нормативных актов);

по степени точности планирование может быть укрупненным и уточненным. Точность планов в основном зависит от применяемых методов,

нормативных материалов и сроков планирования, а также уровня профессиональной подготовки и производственного опыта управленцев;

по типам целей, учитываемым в планировании, оно может быть определено как стратегическое, тактическое, оперативно-календарное¹.

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.

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 среднесрочный период от одного года до пяти лет.

Оперативно-календарное планирование (ОКП) (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 в себя техническую подготовку производства, материально-техническое обеспечение производства, создание и поддержание необходимых запасов материальных ресурсов, сбыт продукции и т. д. ОКП охватывает период до одного года (месяц, квартал, полугодие).

В соответствии с предложенной схемой, с учетом специфики правоприменительной деятельности, в действующем нормативном акте МВД Республики Беларусь приведена классификация ведомственных планов. В частности, в Инструкции определено, что по срокам планы делятся на годовые, полугодовые, ежемесячные и планы непосредственного действия.

Немаловажной составляющей планирования является личный тайм-менеджмент, или *планирование рабочего времени руководителя*.

¹ См.: Семенов А.К., Набоков В.И. Теория менеджмента : учебник. М. : Изд.-торговая корпорация «Дашков и К», 2017. С. 107.

Как показывает практика, главными причинами потерь рабочего времени управленца любого уровня являются:

- 1) отсутствие четкости в постановке целей и определении приоритетов;
- 2) отсутствие планирования рабочего времени или его слабая организация;
- 3) низкий уровень дисциплины подчиненных;
- 4) слабое руководство, неумение работать с подчиненными, партнерами, посетителями.

Планирование рабочего времени является одним из главных направлений повышения эффективности работы руководителя, так же как и осуществление планирования деятельности организации в целом. В нашей стране управленцы не освоили в полной мере данное направление деятельности и уделяют этому вопросу меньше служебного времени, нежели их западные коллеги.

Существует ряд общеизвестных рекомендаций, выполнение которых позволит позитивно повлиять на ситуацию.

Начинать планирование необходимо с четкой постановки задач. В этих целях составляется перечень дел и возможных препятствий, для преодоления которых потребуются дополнительное время. Анализ этого перечня в дальнейшем позволит скорректировать план и исключить не существенные моменты. Кроме того, планирование времени позволяет руководству критически осмысливать собственные идеи и находить эффективные способы их решения вовремя, создавая определенный резерв времени. Планирование позволяет руководителю сконцентрироваться на главном с учетом сроков и времени решения основных задач. В результате планирования улучшается структура рабочего дня и возникает возможность составления расписания.

План предусматривает решение проблем в рациональной очередности. В первую очередь планируются работы с фиксированным сроком исполнения или наиболее трудоемкие, требующие больших затрат времени. Нежелательно откладывать и неприятные дела, лучше их сделать раньше других. Далее планируется рутинная работа и выполнение повседневных обязанностей. Последними в плане значатся второстепенные и эпизодические дела, не требующие много времени (чтение текущей корреспонденции, обход рабочих мест). Главное – в процессе планирования устанавливается точный срок окончания дел.

Случается, что предстоящий запланированный объем работ не может быть выполнен в заданное время и тогда требуется перенесение их на более поздний срок.

Тщательное документирование времени и контроль за его использованием служат предпосылкой планирования. Различают несколько типов планов использования времени: долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные.

С помощью долгосрочных планов определяется структура времени, необходимого для реализации крупных жизненных целей, рассчитанных на многие годы, порой на десятилетия. Это может быть работа, связанная с получением образования, продвижением по службе и т. п.

Среднесрочные планы – годовые, в которых осуществляется распределение времени для решения крупных конкретных задач производственного характера.

Краткосрочные включают разбивку времени для решения задач, конкретизирующих средне- и долгосрочные планы. К ним относятся: квартальные, месячные, декадные, недельные и дневные планы. Начиная с месячных планов расчет времени идет уже в часах.

Важнейшим краткосрочным планом является дневной. В него включаются не более десятка задач, среди которых треть – главных, решаемых в первую очередь. Эти дела, а также самые неприятные принято планировать на первую половину дня (с утра). Это позволяет к вечеру их завершить. В дневном плане однородные дела группируются в блок, что значительно экономит время и позволяет не перескакивать с одной задачи на другую.

Учитываются в дневном плане и перерывы. Они определяются исходя из работоспособности человека и времени, прошедшего с начала рабочего дня. Усталость нарастает с увеличением промежутка времени от начала рабочего дня, естественно, это снижает производительность труда управленца.

В современном мире при разработке дневных планов учитываются особенности индивидуальных биоритмов. Необходимо планировать рабочий день так, чтобы наиболее трудные часы попадали на пик работоспособности. Этот пик у жаворонков приходится на утренние часы, голуби наиболее активны в середине рабочего дня, а совы – в вечернее время.

Знание всех приемов и методов планирования позволяет правильно распределять задания в зависимости от их сложности, трудности, ответственности, напряженности в рамках рабочего дня и оптимально их чередовать.

Лучшим вариантом фиксации дневного плана служит письменное его изложение. Это не позволяет игнорировать заложенные в него дела,

разгружает память, дисциплинирует, делает работу более целенаправленной. Анализ выполнения плана также легче провести по записи.

Разработка (составление) плана происходит накануне вечером в несколько этапов: формулируются задачи (перенесенные из месячного или декадного плана, переходящие из плана предыдущего дня, нерешенные к настоящему времени), определяются необходимые на их решение затраты рабочего времени, оставляется резерв времени на случай необходимости решить срочные задачи, планируются перерывы в 5–10 минут после каждого часа работы, обозначаются приоритетные задачи.

План работы руководителя уточняется утром, учитывая внезапно возникшие новые обстоятельства. В целом дневной план должен быть гибким, одновременно в нем должен четко выдерживаться регламент, связанный с приглашением людей (посетители, проведение совещаний и т. д.)¹.

Известный немецкий специалист в области управления Л. Зайверт свел данные рекомендации в строгую последовательность правил планирования рабочего времени.

1. Планировать рабочий день на 60 %, оставляя 20 % на решение непредвиденных задач и 20 % на творческую деятельность (например, повышение квалификации).

2. Тщательно документировать и контролировать расход времени, что позволяет иметь о нем четкое представление, определяя будущие потребности в нем и правильное его распределение.

3. Дифференцировать задачи предстоящего периода на долго-, средне- и краткосрочные, устанавливая приоритет действий по их решению.

4. Всегда последовательно до конца доводить начатое дело.

5. Составлять гибкие планы.

6. Планировать реальный объем задач, рассчитанных в соответствии с возможностями коллектива.

7. Использовать для планирования времени специальные бланки и карточки.

8. Переносить невыполненные задачи автоматически в планы следующего периода.

9. Отражать в планах не только сами действия, но и ожидаемые результаты.

10. Задавать точные временные нормы и предусматривать на то или иное дело ровно столько времени, сколько на него действительно требуется.

¹ См.: Зайверт Л. Ваше время – в Ваших руках (советы руководителям, как эффективно использовать рабочее время) : пер. с нем. М. : Экономика, 1990. С. 93.

11. Реализовать принцип самодисциплины, устанавливающий точные сроки выполнения всех видов работ.

12. Определять приоритеты в делах¹.

Рациональное использование рабочего времени способствует эффективности управленческого труда. Это возможно лишь в случае глубокого изучения структуры его затрат и выявления неиспользованных резервов.

Анализ затрат рабочего времени проводится с помощью хронометража и фотографии рабочего времени, которые часто называют диагностикой времени, позволяющей выявить его существенные потери и определить пути улучшения его использования. Большая роль в улучшении использования рабочего времени отводится его планированию, что является одной из главных задач руководителя. Именно планирование рабочего времени позволяет руководителю сконцентрироваться на главном с учетом сроков и времени решения основных задач. Нормирование и планирование рабочего времени исполнителей и руководителей значительно повышает эффективность его использования и наилучшим образом сказывается на конечных результатах деятельности организации.

3.2. Организация текущего планирования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел

Планирование оперативно-служебной деятельности ОВД представляет собой деятельность, осуществляемую под руководством начальника, по изучению криминогенной ситуации, состояния общественного порядка, результатов деятельности органа за прошедший отчетный период, прогнозу динамики преступности и разработке комплекса мер на перспективу.

Организация планирования в ОВД осуществляется в соответствии с Инструкцией об организации информационно-аналитической работы и планирования оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденной приказом МВД Республики Беларусь от 7 декабря 2018 г. № 342 (далее для данной главы – Инструкция).

В соответствии с Инструкцией основной целью планирования в ОВД является совершенствование их деятельности на основе рационального распределения сил и средств, последовательного решения возложенных задач. В соответствии с указанной целью, на основе всестороннего анализа, выбираются актуальные цели и задачи, а также наиболее опти-

¹ См.: Зайверт Л. Ваше время – в Ваших руках (советы руководителям, как эффективно использовать рабочее время) : пер. с нем. М. : Экономика, 1990. С. 94.

мальные методы, средства и формы их реализации. Достигается это путем применения особой процедуры и особых специфических методов планирования, что обеспечивает строго определенную последовательность и содержание операций, составляющих суть планирования. Наличие определенной процедуры планирования обеспечивает единство действий всех субъектов, занятых этой работой, и устанавливает для них определенные временные рамки. Собственно процедура планирования включает в себя ряд последовательно сменяющихся стадий, основными из которых являются: сбор и анализ исходной информации, сбор предложений от служб и подразделений органа, подготовка проекта плана и его согласование с соисполнителями и последняя стадия – утверждение плана и доведение его до исполнителей.

Мероприятия плана должны соответствовать объективно складывающейся оперативной обстановке с учетом прогноза ее развития, определять приоритетные цели и задачи, быть аргументированными, четко сформулированными, обеспеченными финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами.

Важной особенностью планов является комплексный подход, привлечение сил и средств различных подразделений, так как для достижения целей необходимо задействовать максимально возможное количество имеющихся ресурсов, с учетом компетенции и специфики задач, решаемых каждым подразделением. Данная особенность обуславливает необходимость наличия у руководителя умений координировать работу большого количества подразделений и исполнителей, а также четко распределять задачи.

Планы ОВД представляют собой разновидность управленческих решений и являются документом координирующего характера с выработкой комплекса мероприятий, осуществляемых на основе анализа оперативной обстановки и прогноза динамики преступности, определяющие последовательность, порядок, сроки их выполнения и исполнителей. Составление плана обязательно предполагает обозначение общих целей применительно к конкретным условиям деятельности органа. Поэтому план как управленческое решение руководителя предусматривает конкретизацию отдельных этапов функционирования подразделения, в соответствии с тенденциями в развитии оперативной обстановки.

Сходность планов с некоторыми управленческими решениями заключается и в том, что они обладают общим алгоритмом реализации. Одновременно с этим план отличается от управленческих решений. Прежде всего план является алгоритмом действий на конкретный пери-

од времени с одновременным указанием календарных дат всех его этапов. Некоторые управленческие решения, например, распорядительный акт, могут не содержать указаний о сроках исполнения. План работы представлен в табличной форме, которая обычно содержит ряд взаимосвязанных разделов. Управленческие решения, как правило, имеют текстовую форму изложения содержания, состоящую из констатирующей и распорядительной частей. План работы, в отличие от некоторых управленческих решений, имеет более сложную процедуру разработки, согласования, утверждения и организации исполнения в силу того, что он определяет систему взаимодополняющих мероприятий, выполняемых во взаимодействии различных служб и подразделений¹.

В теории управления выделяются пять стадий процесса планирования, каждая из которых имеет свои особенности.

Первой стадией планирования является выработка управленческого решения на основе сбора, систематизации и анализа исходной информации, необходимой для разработки плана. Эта информация включает в себя сведения, касающиеся как непосредственно деятельности ОВД, так и отражающую все возможные факторы, оказывающие влияние на эту деятельность. В частности, при разработке планов основных мероприятий анализируются:

информация, характеризующая оперативную обстановку, прогноз ее развития;

количественные и качественные показатели преступности;

результаты деятельности ОВД за предшествующий период;

дополнительная информация, которая может объективно повлиять на организацию деятельности органа.

Состав анализируемой информации при разработке планов иных видов определяется исходя из необходимости своевременного и полного решения задач (достижения целей), отвечающих функциональному предназначению плана.

На данном этапе все зависит от качества проводимого анализа, аналитического мышления и управленческих способностей руководителя и объективного прогнозного обеспечения планирования. В ходе служебной деятельности основной проблемой данного этапа является поверхностный сбор фактов без их систематизации и анализ информации без выяснения причин и условий, создающих предпосылки негативных проявлений.

¹ См.: Аврутин Ю.Е. Основы управления в органах внутренних дел : учеб. для вузов. 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. М. : Юрайт, 2018. С. 154–157.

Второй стадией процесса разработки плана является сбор согласованных в установленном порядке предложений служб и подразделений органа для включения их в план. Осуществляется этот сбор сотрудниками штабных подразделений или лицами, которым руководителем органа поручена разработка плана.

Сроки предоставления предложений в планы различаются по уровню их утверждения.

Представляемые предложения должны быть согласованы со всеми соисполнителями и заместителями начальника органа по направлениям деятельности курируемых служб. Разработка данных предложений службами и подразделениями органов осуществляется, как правило, на коллегиальной основе с привлечением всего инспекторского состава, либо в форме обсуждения этого вопроса на служебных (рабочих) совещаниях, либо в форме подачи сотрудниками своих письменных предложений с соответствующими обоснованиями.

Качество предоставленных предложений определяет качество самого плана.

При разработке руководителями подразделений и служб предложений для включения в план работы ОВД недопустим формальный подход, что в практической деятельности может выражаться в предложении мероприятий, идентичных по своему содержанию с предшествующими периодами. Данное обстоятельство ставит под сомнение качество проведенного анализа. Еще одной проблемой является разработка предложений, замыкающихся только на профильном направлении деятельности служб. Исходя из уже рассмотренных принципов планирования, предложения должны охватывать все стороны и направления деятельности органа, в том числе и внутриорганизационные (организация управления и взаимодействие служб, передовой опыт, работа с кадрами, тыловое обеспечение и пр.). В план должны вноситься только те мероприятия, выполнение которых возможно лишь при сложении усилий нескольких служб и подразделений. Мероприятия, которые направлены на решение задач в рамках одной службы, предусмотрены нормативными актами, регламентирующими организацию деятельности данной службы, и должны включаться не в план работы органа, а в план работы соответствующей службы, что и предусмотрено п. 69 Инструкции. В настоящее время в системе МВД подробно урегулированы почти все аспекты деятельности служб и подразделений. Разработать новые мероприятия весьма затруднительно. В этой связи предложения должны конкретизировать требования локальных актов МВД применительно к территории

и особенностям оперативной обстановки, что позволит соблюсти требования принципов планирования.

На *третьей* стадии происходит разработка проекта плана и его согласование.

Четвертая и пятая стадия сводятся к процессу утверждения планов руководителем и доведения их содержания до исполнителей и заинтересованных должностных лиц.

В процессе планирования служебной деятельности определяются приоритетные задачи, решение которых максимально приблизит к достижению поставленной цели (целей). Однако сам по себе план работы еще не обеспечивает эффективности соответствующей деятельности. Руководитель ОВД должен так организовать работу коллектива, чтобы она соответствовала плану, исключая любое проявление формализма при его исполнении.

Система планирования в ОВД включает в себя комплекс разнообразных планов.

В деятельности территориальных ОВД система планирования включает в себя следующие основные *виды планов*:

- текущие (рабочие планы);
- специальные (в том числе по мере необходимости);
- личные планы.

Текущие планы делятся на годовые, полугодовые, месячные и планы непосредственного действия.

К *годовым* планам относят:

- 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 мероприятий по совершенствованию боевой и мобилизационной готовности ОВД и внутренних войск МВД.

К *полугодовым* планам относят следующие управленческие документы:

- планы основных мероприятий;
- планы-графики заседаний коллегий;
- планы мероприятий;

план мероприятий МОБ МВД;
план мероприятий ПКИИР МВД;
перспективные планы международного сотрудничества МВД;
сводные планы проверок МВД.

В ряду краткосрочных планов имеются планы с месячным планируемым периодом. К ним относят:

календарные планы основных мероприятий;
графики селекторных совещаний.

В ряду планов, разрабатываемых в ОВД, занимают значимое место *планы непосредственного действия*. В отличие от годовых, полугодовых и месячных планов, данные планы разрабатываются не по срокам, а при необходимости, период планирования определяется исходя из необходимости своевременного и полного решения задач или достижения целей, отвечающих функциональному предназначению плана.

Правовой акт МВД определяет также исчерпывающий перечень планов, разрабатываемых на каждом уровне управления. Таковыми определены:

МВД;

подразделения центрального аппарата и центрального подчинения МВД (за исключением Департамента охраны МВД);

Департамент охраны МВД;

ГУВД, УВД;

подразделения аппаратов ГУВД, УВД, подразделения, непосредственно подчиненные начальникам ГУВД, УВД (за исключением подразделений, находящихся в оперативном подчинении начальников подразделений аппаратов ГУВД, УВД);

ГУ-РУ-ГО-РОВД, ОВДТ;

областные, Минское городское и приравненные к ним управления 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. Например, к перечню планов, разрабатываемых на уровне ГУ-РУ-ГО-РОВД, ОВДТ относят:

планы основных мероприятий;

планы мероприятий по защите государственных секретов;

планы мероприятий по совершенствованию боевой и мобилизационной готовности;

планы непосредственного действия.

Определены структура и примерное содержание каждого из названных планов, порядок их разработки и организации исполнения плановых мероприятий.

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

Четкое определение периодичности разработки и длительности действия планов предполагает и четкую схему их поэтапной разработки. Инструкция определяет для каждого уровня управления два срока: срок внесения предложений для включения в план и срок завершения работы по разработке плана. Например, в Инструкции закреплены сроки разработки плана основных мероприятий (табл. 1).

Таблица 1

Сроки разработки планов основных мероприятий

Уровень управления	Срок внесения предложений	Срок подготовки плана
МВД	до 15 мая, до 15 ноября	до 16 июня, до 16 декабря
ГУВД, УВД	до 10 июня, до 10 декабря	до 21 июня, до 21 декабря
ГУ-РУ-ГО-РОВД, ОВДТ	до 10 июня, до 10 декабря	до 26 июня, до 26 декабря

Аналогичным образом определяются сроки внесения предложений и завершения работы по подготовке планов основных мероприятий для структурных подразделений аппаратов МВД, ГУВД, УВД, департаментов и их структурных подразделений.

Порядок и сроки разработки иных планов определяются локальными актами, регламентирующими указанный аспект оперативно-служебной деятельности.

Установлена типовая форма *плана основных мероприятий*, предполагающая, что данный документ должен быть оформлен на альбомном листе бумаги формата А4, иметь гриф ограничения доступа (при необходимости) и гриф утверждения, реквизит названия документа, за которым следуют:

преамбула;

основная часть;

механизм реализации и контроля;

лист изменений и дополнений.

Разработка плана работы начинается со сбора, систематизации и анализа информации о состоянии оперативной обстановки, а также информации о выполнении плановых мероприятий за предшествующие периоды. Выводы из анализа оперативной обстановки вместе с ее прогностической оценкой составляют *преамбулу* плана основных мероприятий ОВД. Преамбула составляется в лаконичной текстовой форме и должна

содержать основные выводы в отношении приоритетных направлений деятельности подразделений и служб на планируемый период.

Основная часть плана оформляется в виде таблицы. Таблица должна включать в себя графы, указывающие номер по порядку, содержание мероприятий, исполнителя, срок исполнения и отметку о выполнении. Строками таблицы будут являться мероприятия плана, которые группируются по его соответствующим разделам.

Согласно Инструкции мероприятия определяют содержание деятельности на планируемый период, поэтому они должны соответствовать следующим требованиям:

- основываться на требованиях законодательных, иных нормативных правовых актов, касающихся задач, функций и полномочий ОВД;

- соответствовать объективно складывающейся оперативной обстановке с учетом прогноза ее развития;

- определять приоритетные цели и задачи;

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

Особую значимость для эффективности планирования представляет определение содержания мероприятий. В ранее действовавших инструкциях об организации планирования в ОВД приводился достаточно четкий и исчерпывающий перечень мероприятий, подлежащих включению в план. Действующая Инструкция расширила возможности разработчиков для реализации творческого подхода к планированию, исключив директивные предписания. Единственное ограничение изложено в п. 46 Инструкции, согласно которому план основных мероприятий предусматривает мероприятия, в том числе требующие комплексного подхода с привлечением сил и средств различных подразделений ОВД, по реализации стратегии деятельности на планируемый период.

В качестве ориентиров для разработчиков плана можно использовать рекомендации Ю.Е. Аврутина, по мнению которого основными разделами плана должны быть следующие:

- совершенствование управленческой деятельности;

- борьба с преступностью в сфере экономики;

- борьба с организованной преступностью;

- борьба с незаконным оборотом наркотиков, оружия и боеприпасов;

- участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;

- обеспечение личной безопасности граждан и сохранности их имущества;

- повышение эффективности раскрытия и расследования преступлений, розыск преступников;

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

- обеспечение безопасности дорожного движения;

- профилактика правонарушений;

- взаимодействие с другими правоохранительными органами и иными заинтересованными организациями;

- развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью;

- организация работы с кадрами;

- укрепление финансового и материально-технического обеспечения¹.

В приведенном перечне недостает актуального для Республики Беларусь направления: противодействие киберпреступности.

Приведенная структура плана отражает основные направления работы аппаратов управления. Поэтому целесообразно при определении разделов плана учитывать структуру и содержание Решения Министра на планируемый период. Помимо этого, необходимо учитывать уровень управления, на котором составляется план. Если для уровня МВД все приведенные направления актуальны, то для территориальных органов I–II категорий, отделов внутренних дел на транспорте приведенный перечень излишен и может быть минимизирован.

В процессе повседневной служебной деятельности достаточно часто возникают ситуации, требующие внесения коррективов в организацию служебной деятельности, в том числе в перечень и содержание плана основных мероприятий. Инструкция определяет исчерпывающий *перечень оснований для внесения изменений и дополнений* в утвержденные планы:

- принятие (издание) нормативных правовых актов, требующих корректировки содержания мероприятий плана;

- значительное и устойчивое изменение оперативной обстановки, вызванное факторами социального, природного, техногенного характера;

- невозможность исполнения мероприятия плана по объективным и не зависящим от исполнителя причинам в установленных порядке и сроки;

- возникновение служебной необходимости изменения порядка и сроков исполнения мероприятия плана.

Механизм внесения изменений и дополнений в утвержденные планы предусматривает ряд этапов.

На первом этапе ответственный исполнитель мероприятия плана, инициирующий внесение в него изменений (дополнений), готовит и

¹ См.: Основы управления в органах внутренних дел : учеб. для вузов. 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. М. : Юрайт, 2018. С. 157.

представляет руководителю мотивированный рапорт, в котором обосновывает необходимость внесения изменения (дополнения) в конкретный пункт плана.

На втором этапе инициатор представляет копию рапорта с резолюцией руководителя, утвердившего план и согласившегося с необходимостью внесения изменения (дополнения), сотруднику, ответственному за осуществление контроля за исполнением плана.

После того, как сотрудник, ответственный за осуществление контроля за исполнением плана, внесет отметку в план и сделает соответствующую запись в листе изменений и дополнений мероприятий плана, наступает этап безусловной реализации измененного (дополненного) мероприятия.

3.3. Методологические подходы к планированию оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел

Методология планирования – совокупность теоретических выводов, общих закономерностей, научных принципов разработки планов, их обоснование и описание в соответствии с современными требованиями, которые проверены практикой.

В мировой научной литературе выделяют три основных типа используемой в процессе планирования методологии: формальное, инкрементальное и системное планирование.

Формальное планирование. Истоки создания и обоснования данного метода исходят из XVIII в. По мнению французского ученого Клода Анри Сен-Симона де Ровруа, планирование необходимо рассматривать как область действий не чиновников или политиков, а ученых и инженеров, которые обладают специальными знаниями объективно-рационального выбора при составлении планов будущего управления обществом.

В соответствии с данным методом планирование представляет собой так называемый путь мышления, когда планы определяются посредством фактов, как они представляются, а не субъективными суждениями или интересами исследователя-аналитика.

Ищутся решения, а не перспективы в проблеме планирования. Формальное планирование предполагает, что после того, как план составлен, его реализация будет естественно или механически следовать логике его формализации. В соответствии с данным методом из рассмотрения в процессе планирования исключаются интуиция, практический опыт, личные убеждения и, соответственно, здравый смысл.

Слабой стороной формального подхода следует считать пренебрежение человеческой стороной, не учитывается, что выбор желаемого будущего, по существу, обусловлен ценностями и часто конфликтен. Формальная методология планирования не дает также эффекта для тех случаев, когда решение принимают несколько заинтересованных лиц, имеющих противоречивое восприятие проблемы и преследующих разные цели.

Инкрементальное планирование. Полная противоположность формальному планированию. Отсутствие полных и совершенных знаний, ограничение интеллектуальной возможности специалистов по планированию, несовершенство информации о проблеме для глубокого анализа привели к модификации формальной методологии. По мнению Г. Саймона, процесс отбора желаемых состояний при планировании происходит в рамках внутренних ограничений вычислительных способностей человека. Иными словами, составитель плана стремится просто удовлетворить, определить такой способ действия, который будет просто достаточным, чтобы произвести разумное совершенствование текущего состояния системы.

Инкрементализм (от англ. increment – приращение, прирост, прибавка) проявляет скептицизм в отношении человеческих интеллектуальных возможностей, намеренно ограничивает количество переменных величин и упрощает отношения между ними.

Критерии, используемые при таком подходе, редко описываются в объективных и точно измеримых терминах (как при формальном подходе). Здесь важнее, чтобы все участники были согласны (например, депутатов заботит политический риск, связанный с различными налоговыми программами). Главное – договориться.

Недостатки – чрезмерная вера во взаимное приспособление различных действующих сил (факторов), ибо на деле это гарантирует интересы наиболее мощных организационных сил, превалирующих над другими. Упрощения инкрементальной модели обладают конкретным свойством становиться свехупрощениями: не существует заранее определенного набора базовых ценностей, количественных показателей, не аргументируются фундаментальные решения. И результатом бывает: «хотели, как лучше (а что значит лучше и для кого?), а вышло – как всегда»¹.

Таким образом, в данном случае используют здравый смысл и качественные рассуждения для того, чтобы произвести незначительные

¹ Саймон Г.А. Теория принятия решений в экономической теории и в науке о поведении // Вехи экономической мысли / под ред. В.М. Гальперина, С.М. Игнатьева, В.И. Моргунова. СПб. : Экон. шк., 2000. Т. 2. С. 55–56.

модификации существующих подходов. Здесь полагаются на компромиссы для достижения консенсуса.

Системное планирование. В то время как формальное планирование делает акцент на предсказании, а инкрементальное планирование – на реакции, при системном планировании стремятся способствовать взаимодействию с внешней средой, отдавая дань неопределенности, которая ассоциируется с бурным развитием процессов.

В системном планировании проблемы не решаются, а, скорее, разрешаются и постоянно переопределяются через процесс обучения. Поэтому планирование понимается не как дискретная деятельность, а как непрерывно развивающийся процесс. Подход предполагает, что будущее неопределенно и не может быть предсказано, исходя из условий настоящего или прошлого. Акцент ставится на создании альтернативных сценариев будущего, опираясь на сегодняшнее действие, а не простое приспособление к тому, что принесет будущее.

Наконец, системное планирование основано на явном предположении, что данные о проблеме не могут быть восприняты изолированно от контекста идей. Иными словами, все данные основаны на теории. Чтобы понять контекст идей, в котором происходит планирование, требуется, чтобы подход расширился, включал в себя субъективные интерпретации значения, которые есть у авторов системы, в то же время, не оставляя в стороне точность и мощь объективных измерений и анализ точных данных. Определение и структурирование проблемы – наиболее важные действия специалиста по системному планированию.

Нужно сознавать, что синтез альтернативных подходов планирования несет с собой не только выгоды, но и издержки. Например, людям может быть не по себе без высокого уровня точности, который обеспечивается формальным планированием. Очень часто люди чувствуют большую безопасность и испытывают доверие, когда сделанный выбор становится самоочевидным из количественного сравнения издержек и выгод. Даже если полагать, что точность формального планирования – иллюзия или свехупрощение, то не хочется отказываться от его методов сравнения издержек и выгод, которые фактически освобождают людей от ответственности за их действия, описывая оптимальный выбор в явно выраженных количественных терминах¹.

С другой стороны, может оказаться трудным выйти за рамки предложенного в инкрементальном планировании. Обоснование инкремен-

тальных методов кажется простым и естественным, что, по-видимому, и объясняет их преобладание во многих ситуациях планирования. Возможно, специалисты по планированию по натуре любители сделок и компромиссов и этот способ планирования им более приятен, чем борьба со сложностями. Легче удовлетворить, чем оптимизировать и менее опасно предпринимать маленькие инкрементальные шаги к цели, чем подвергать сомнению и переформулировать предположения, которые составляют основу целей системы и ее окружения.

Несмотря на эти методологические и психологические издержки, системное планирование преодолевает многие несоответствия формальной и инкрементальной философии. У людей могут постоянно возникать попытки предсказывать будущее. Однако более глубокое понимание настоящего, которого можно достигнуть, объединяя прежде не принимавшиеся во внимание источники знаний, представляет потенциал, который помогает нам формировать и строить будущее, а не просто адаптироваться к нему.

В практике деятельности ОВД используются все приведенные методологические подходы. Выбор доминирующего из них определяется стилем управленческой деятельности руководителя, сложившейся схемой разработки управленческих документов, личностью самих разработчиков. Однако при всей вариативности ситуации целесообразно использовать системный научно-методологический подход.

В дополнение к уже названным основным методам планирования следует также выделить и другие общенаучные методы планирования, при определенных ситуациях допустимые к управлению в ОВД. В зависимости от главных целей или основных подходов используемой информации, нормативной базы, применяемых путей получения и согласования тех или иных конечных плановых показателей принято различать следующие *методы планирования*: экспериментальные, последовательных приближений, балансовые, расчетно-аналитические, программно-целевые, отчетно-статистические, экономико-математические и др. Данные методы чаще всего встречаются при стратегическом планировании.

Экспериментальный метод представляет собой проектировку моделей планирования на основе проведения и изучения экспериментов с обязательным учетом опыта управленца и других специалистов.

Расчетно-аналитический метод основан на разграничении выполняемых работ и группировке используемых материальных и трудовых ресурсов по элементам и взаимосвязи, анализе условий наиболее эффективного их взаимодействия и разработке на этой основе проектов планов.

¹ См.: Володько В.Ф. Основы менеджмента : учеб. пособие. Минск : Адукацыя і выхаванне, 2010. С. 69–70.

Отчетно-статистический метод состоит в разработке проектов планов на основе отчетов, статистики и иной информации, описывающий реальное состояние и изменение параметров деятельности организации.

Метод последовательных приближений сводится к определению изначально общей задачи, а затем последовательное определение задач второго порядка. Детализация и уточнение приводит к нахождению задач третьего порядка и так далее по мере получения необходимого результата. Учитывая гибкость разрабатываемых в ОВД планов и наличие возможности корректировки или дополнения мероприятий, данный метод отлично вписывается в картину планирования деятельности ОВД.

Балансовый метод позволяет осуществлять реализацию поставленных целей с имеющимися трудовыми и материальными ресурсами. Назначение данного метода сводится к удовлетворению потребностей системы исходя из наличных возможностей¹. При использовании этого метода происходит грамотное формулирование целей и задач ОВД на планируемый период, а также учитывается необходимый количественный расчет имеющихся сил и средств с учетом их качества, потенциальных возможностей и срочности действий. Применение такого метода в процессе планирования обеспечит сбалансированное и реальное проведение мероприятий, создаст препятствие для проявления субъективизма.

Различают также три основные формы организации планирования:

«сверху вниз»;

«снизу вверх»;

«цели вниз – планы вверх».

Планирование «сверху вниз» основывается на том, что руководство создает планы, которые надлежит выполнять их подчиненным. Такая форма планирования может дать положительный результат только при наличии жесткой, авторитарной системы принуждения.

Планирование «снизу вверх» основано на том, что планы создаются подчиненными и утверждаются руководством. Это более прогрессивная форма планирования, но в условиях углубляющейся специализации и разделения труда сложно создать единую систему взаимосвязанных целей.

Планирование «цели вниз – планы вверх» соединяет достоинства и устраняет недостатки двух предыдущих вариантов². Руководящие органы разрабатывают и формулируют цели для своих подчиненных и стимулируют разработку планов в подразделениях. Такая форма наиболее приемлемая в деятельности ОВД и подтверждается локальными акта-

ми, она дает возможность создать единую систему взаимосвязанных планов, так как общие целевые установки являются обязательными для всей организации.

Для облегчения деятельности по планированию и распределению личного служебного времени целесообразно применять на практике так называемые специальные методы планирования. Для составления ежедневного плана можно использовать метод «Альпы», разработанный немецким психологом Л. Зайвертом¹. Данный метод включает в себя пять стадий: составление заданий; оценку длительности выполнения заданий; резервирование времени (в соотношении 60/40); принятие решений по приоритетам и перепоручению; контроль (учет несделанного). Этот метод для каждого будет индивидуален, с учетом личностных характеристик имеет как положительные, так и отрицательные моменты, с которыми следует предварительно тщательно ознакомиться и на основании преобладаний тех или иных моментов сделать для себя выбор о возможности его применения на практике.

Таким образом, в процессе планирования оперативно-служебной деятельности ОВД ни один из рассматриваемых методов не применяется в чистом виде. Только комплексный подход и использование различных методов позволят проделать качественную работу по подготовке планов и, соответственно, достичь общей цели по совершенствованию оперативно-служебной деятельности ОВД и устранению как негативных составляющих деятельности, так и причин и условий их проявления.

3.4. Прогнозное обеспечение планирования

В теории прогнозирование определяют как специальное научное исследование, предметом которого выступают перспективы развития явления². В этой связи прогнозирование тесно связано с планированием, которое также определяет программу действий на перспективу.

Первоначально необходимо определить соотношение рассматриваемых дефиниций относительно чего единообразный подход как в науке, так и в правоприменительной практике отсутствует. Одни относят прогнозирование к базовым функциям управления, другие считают его обязательным элементом планирования. Прогнозирование завершает этап анализа и предшествует планированию. Данное утверждение согласо-

¹ См.: Шифрин М.Б. Стратегический менеджмент : учеб. для акад. бакалавриата. 3-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 204–206.

² См.: Баринов В.А. Теория менеджмента : учебник. М. : НИЦ ИНФРА-М, 2014. С. 73.

¹ См.: Зайверт Л. Ваше время – в Ваших руках : (советы руководителям, как эффективно использовать рабочее время) : пер. с нем. М. : Экономика, 1990. С. 82.

² См.: Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / гл. науч. ред. и сост. С.Ю. Солодовников. Минск : НФЦП, 2002. С. 657.

ется с п. 28 Инструкции, согласно которому прогноз развития оперативной обстановки предусматривает перспективу изменений в динамике и структуре ее компонентов в будущем и является обязательной составной частью информационно-аналитической работы.

Составление качественного плана невозможно без использования прогноза, так как последний определяет ориентиры для формулирования плановых мероприятий.

Глубоко уяснить смысл прогнозирования можно путем рассмотрения различий, имеющих место между прогнозированием и планированием:

прогнозирование носит характер исследования, вероятностного описания будущего, планирование – целеполагания;

прогноз носит вероятностный характер, а план – нормативно определенный;

прогноз предполагает несколько вариантов развития ситуации, а план – единственное, однозначное решение, даже если он основан на нескольких вариантах;

планирование предполагает адресность, тогда как прогнозирование может не учитывать организационную структуру и не иметь конкретного адресата.

Таким образом, отличия планирования и прогнозирования обусловлены тем, что прогнозирование по своему существу носит характер исследования, научного описания будущего (предсказания), а план – характер целеполагания. Будучи частью системы планирования, прогнозирование выполняет в этой системе свои специфические функции – вероятностного, вариантного (альтернативного) предвидения и измерения объективных закономерностей развития.

Определив тонкую грань между планированием и прогнозированием, необходимо обратить внимание на отличие последнего от понятий «предсказание» и «предвидение». Предвидение – опережающее отражение действительности, основанное на познании законов развития объекта. Понятия «предсказание» и «прогнозирование» отличаются друг от друга степенью достоверности оценок будущего, а «предвидение» – более широкое, родовое понятие, включающее в себя оба предыдущих. Таким образом, прогноз – предвидение, однако это особый вид предвидения, отличающийся высокой степенью научности, обоснованности, объективности в исследовании процессов, которые имеют прикладное значение.

При осуществлении прогнозирования следует руководствоваться разработанными наукой и апробированными на практике принципами прогнозирования, под которыми понимают основополагающие правила прогнозирования, т. е. исходные положения формирования прогнозов с

точки зрения их целенаправленности, системности, структуры, логики и организации разработки. Иными словами, это основные требования, которые должны выполняться при разработке прогнозов.

Точки зрения представителей различных научных школ на перечень и содержание основополагающих принципов прогнозирования различаются. Однако можно выделить общепризнанные *принципы прогнозирования*:

принцип альтернативности, согласно которому в основу должен быть положен наилучший вариант из двух или нескольких возможных. Этот принцип исходит из сущностных характеристик прогноза и связан с возможностями развития явления или системы по разным траекториям;

принцип системности предполагает исследование количественных и качественных закономерностей в системах, построение такой логической цепочки исследования, согласно которой процесс выработки и обоснования любого решения должен отталкиваться от определения общей цели системы и подчинять деятельность всех подсистем достижению этой цели. Он позволяет разделить любую систему на множество подсистем. Данный принцип предполагает создание системы показателей, методов, моделей, которые соответствовали бы содержанию каждого объекта и позволяли бы построить целостную картину их развития;

принцип комплексности предполагает рассмотрение различных сторон объекта исследования в его связи и зависимости с другими процессами и явлениями;

принцип целенаправленности и приоритетности требует, чтобы каждый прогноз носил целевой характер, т. е. был направлен на достижение определенных целей;

принцип оптимальности, согласно которому из возможных вариантов должен выбираться наилучший, наиболее эффективный (термин «оптимальный» означает наилучший);

принцип согласованности, в основе которого лежит согласование всех прогнозов (поисковые прогнозы должны быть согласованы с нормативными прогнозами, также согласованию подлежат прогнозы различной природы и разного периода времени);

принцип, основанный на различных вариантах прогноза, в основе которого лежит то, что прогноз должен быть разработан в совершенно разных вариантах. Все варианты должны строиться на основании поставленной цели системы прогнозирования, а также с учетом гипотезы прогнозирования;

принцип непрерывности построения прогнозов. В основе данного принципа лежит то, что прогнозы должны строиться постоянно, самое

главное, чтобы они отражали реальные изменения, происходящие на данный момент времени, как во всем мире, так и в той области, в которой строится система прогнозирования. Постоянное изменение прогнозов на основании выявленных общемировых тенденций даст более точные результаты;

принцип адекватного прогнозирования, который подразумевает под собой, что вся система прогнозирования, которая выстраивается в теории, должна полностью соответствовать и меняться в зависимости от устойчивых закономерностей, которые протекают в данный момент вне системы¹.

Несмотря на имеющиеся различия принципов системы прогнозирования, для них характерно наличие обратной связи, поскольку они выступают в качестве взаимосвязанных элементов системы прогноза в целом. Следовательно, каждый элемент прогнозируемой системы должен соответствовать содержанию прогнозного элемента, что позволит сформировать целостное представление о развитии системы в будущем.

Сложилась определенная *классификация прогнозов*, которая предусматривает их деление с учетом критериев.

1. В соответствии с *проблемно-целевым критерием* различают прогнозы: поисковый и нормативный. Этот критерий дает ответ на вопрос: «Для чего разрабатывается прогноз?». Поисковый прогноз (исследовательский, трендовый, генетический) – прогноз определения возможных состояний явления в будущем. Он отвечает на вопрос: «Что вероятнее всего произойдет при условии сохранения действующих тенденций?». Основным методом прогнозирования является экстраполяция. Нормативный прогноз (программный, целевой) выполняется с целью определения путей и сроков достижения возможных состояний объекта прогнозирования в будущем, принимаемых в качестве цели. Основным методом прогнозирования является интерполяция.

2. По *критерию природы объекта* выделяют прогнозы социальные (в том числе демографические); ресурсные (природные, материальные, трудовые, финансовые); научно-технические (перспективы развития науки и техники и влияния этих достижений на экономику); общественных и личных потребностей (спрос, потребление отдельных товаров, потребности в объектах образования, здравоохранения, правопорядка, культуры и др.).

3. По *критерию времени* выделяют прогнозы: оперативные, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные, дальнесрочные. Оперативный прогноз составляется на период до 1 месяца; краткосрочный – от 2 ме-

¹ См.: Макроэкономическое планирование и прогнозирование : учебник / А.Н. Семин [и др.]. М. : Кнорус, 2018. С. 39.

сяцев до 1 года; среднесрочный – от 1 года до 5 лет; долгосрочный – от 5 до 15 лет; дальнесрочный – на период свыше 15 лет.

4. По *критерию сложности* различают прогнозы: сверхпростой, простой, сложный, сверхсложный. Эти прогнозы различаются наличием взаимосвязанных переменных в их описании: в сверхпростом прогнозе отсутствуют существенные взаимосвязи, в сверхсложном – взаимосвязи тесные.

5. По *степени детерминированности объекта* прогнозы могут быть: детерминированными, т. е. без существенных потерь информации в описании условий, стохастическими, в которых требуется учет случайных величин, смешанными, включающими в себя характеристики двух вышеуказанных прогнозов.

6. По *критерию характера развития объекта во времени* различаются прогнозы: дискретные, для которых характерен тренд со скачкообразными изменениями в фиксированные периоды времени; аperiodические, для которых характерна периодическая функция времени.

7. По *критерию количественной оценки* различаются прогнозы: интервальные, точечные. Интервальный прогноз представлен результатом в виде доверительного интервала. Точечный прогноз представлен результатом в виде единственного значения характеристики объекта в будущем.

8. По *критерию масштабности объекта* различают прогнозы: сублокальные, локальные, суперлокальные (субглобальные), глобальные¹.

Для отдельной организации или объединения организаций речь, как правило, может идти о первых трех видах прогнозов, а для региона или страны (нескольких стран) более характерны три последних.

В системе ОВД прогнозы развития оперативной обстановки классифицируют по двум основаниям: по критерию времени и по содержанию.

По *критерию времени* прогнозы подразделяют:

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

¹ См.: Касперович С.А. Прогнозирование и планирование экономики : курс лекций. Минск : БГТУ, 2015. С. 14.

количественный (прогноз представляет собой числовые значения прогнозируемых показателей, например число краж превысит 100 000);

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

Технология процесса прогнозирования (процедурная схема прогнозирования) включает в себя ряд последовательных этапов. Содержание работ на каждом этапе определяется спецификой объекта прогнозирования, объемом и технологиями сбора данных прогнозного фона, построением поисковой модели, избранными методами прогнозирования.

В теории выделяются следующие *этапы процесса прогнозирования*:

1-й этап. Прогнозная ориентация (программа исследования). Она представляет собой совокупность работ, включающую в себя определение цели, объекта и задач прогнозирования, периода упреждения (перспективного периода) и периода основания (ретроспективного периода) прогноза, заданной точности и вероятности прогноза. Завершается разработкой задания на прогноз.

2-й этап. Прогнозная ретроспекция. Содержанием работ является исследование истории развития объекта прогнозирования и прогнозного фона с целью получения их системного описания (сбор информации о развитии объекта прогнозирования и прогнозного фона в ретроспективном периоде).

3-й этап. Прогнозный диагноз. На данном этапе обобщается и систематизируется полученная на предыдущем этапе информация, строятся динамические ряды показателей для выявления тенденций развития объекта прогнозирования и прогнозного фона, выбираются (разрабатываются) модели и методы прогнозирования. Осуществляется качественная и количественная оценка сложившихся в прошлом закономерностей.

4-й этап. Прогнозная перспекция. Речь идет о разработке альтернативных вариантов прогноза развития объекта прогнозирования, конкретизация пессимистического, оптимистического, инерционного и реального вариантов.

5-й этап. Верификация прогноза. Осуществляется оценка достоверности и точности прогноза.

6-й этап. Корректировка прогноза. На основе его верификации и (или) сбора и анализа дополнительной информации производится уточнение прогноза¹.

¹ См.: Прогнозирование и планирование деятельности предприятия : учеб. пособие / сост. Ж.Н. Моисеенко. Дон. ГАУ, 2019. С. 40–41.

Согласно Инструкции рекомендуется осуществлять прогнозирование через ряд самостоятельных этапов:

- 1) постановка задач прогнозирования;
- 2) формирование информационной базы;
- 3) анализ объекта прогнозирования;
- 4) построение модели прогнозируемого объекта;
- 5) разработка прогноза;
- 6) анализ результатов прогнозирования.

Иными словами, условно весь процесс прогнозирования состоит из двух основных частей: построение модели прогнозирования (1–4 этапы); собственно прогнозирование (5–6 этапы).

На первом этапе осуществляется постановка задачи прогнозирования: определяются цели и объект прогнозирования (оперативная обстановка в целом или отдельные ее компоненты), период упреждения прогноза и соответствующая ему глубина ретроспективы, источники и способы получения необходимой информации, порядок решения организационно-технических вопросов, круг лиц, на которых возлагается разработка прогноза.

На втором этапе производится формирование информационной базы прогнозирования. Помимо данных о самой преступности, в информационную базу необходимо включать данные социально-экономического развития региона, его демографическую характеристику и другую информацию о факторах внешней среды, влияющих на преступность в данном регионе, а также планы или программы социально-экономического развития, нормативные правовые и иные правовые акты, касающиеся правоохранительной деятельности.

На третьем этапе производится всесторонний анализ прогнозируемого объекта: исследуются особенности его структуры и динамики, определяются значимые факторы внешней среды. Цель такого анализа состоит в определении, какие именно характеристики объекта будут прогнозироваться и какие факторы внешней среды при этом будут учитываться.

Четвертый этап связан с уточнением, конкретизацией модели прогнозируемого объекта, переходом от его словесного, неформального описания, полученного на предыдущем этапе, к более сложному, желательно формализованному представлению, ориентированному на применение конкретных методов прогнозирования. Поэтому большое значение на этом этапе имеет правильный выбор методов прогнозирования.

Разработка собственно прогноза (пятый этап) представляет собой процедуру непосредственного получения конкретных значений прогнозируемых характеристик на весь период упреждения.

Прогнозирование производится с помощью выбранного метода на основе разработанной модели прогнозируемого объекта.

Анализ результатов прогнозирования (шестой этап) проводится в целях проверки степени достоверности, обоснованности, надежности и точности прогноза.

Если в ходе анализа результаты прогнозирования признаются удовлетворительными, то в дальнейшем, после соответствующей содержательной их интерпретации, они используются для подготовки управленческих решений.

На этом процесс собственно прогнозирования завершается. Далее начинается этап планирования оперативно-служебной деятельности.

После рассмотрения этапов прогнозирования логично уделить внимание подсистемам, обеспечивающим процесс прогнозирования. Сюда включают пять подсистем обеспечения: организационную, информационную, техническую, кадровую, программную, методическую, а также методы прогнозирования.

Под *методами прогнозирования* понимают совокупность приемов и способов мышления, позволяющих на основе анализа ретроспективных данных об исследуемом объекте вывести суждения определенной достоверности относительно будущего развития объекта. В начале прошлого века при зарождении научных исследований по этому направлению предлагалось всего лишь несколько подобных методов с ограниченным спектром применения. На данный момент существует множество таких методов (более 150), хотя практически используется не более нескольких десятков основных методов прогнозирования. При этом выбор тех или иных методов зависит как от сферы их применения, так и от поставленных целей проводимых прогнозных исследований, а также доступности для исследователя конкретных инструментов прогнозирования.

Наиболее распространенная классификация методов прогнозирования предполагает их деление по следующим признакам:

по степени формализации: интуитивные (эвристические) методы, которые используются при сложно прогнозируемых задачах с применением экспертных оценок (интервью, метод сценариев, метод «Дельфи», мозговой штурм и т. п.); формализованные методы, которые преимущественно подразумевают более точный математический расчет (метод экстраполяции, метод наименьших квадратов и т. п., а также различные методы моделирования);

по характеру прогностического процесса: качественные методы, базирующиеся на экспертных оценках и аналитике; количественные

методы, базирующиеся на математических методах; комбинированные методы, включающие в себя (синтезирующие) элементы как качественных, так и количественных методик;

по способу получения и обработки информационных данных: статистические методы, подразумевающие использование для обработки информационных данных количественных (динамических) структурных закономерностей; методы аналогий, базирующихся на логических выводах о сходности закономерностей развития различных процессов; опережающие методы, характеризующиеся способностью построения прогнозов на основе новейших тенденций и закономерностей развития исследуемого объекта¹.

Всю совокупность данных методов также можно условно разделить на общие методы прогнозирования и специализированные. К общим методам можно отнести те, которые охватывают широкий спектр решения прогностических задач в различных сферах жизнедеятельности. Примером таких прогнозов могут служить экспертные оценки в разных областях. С другой стороны, существуют методы, ориентированные лишь на определенную сферу деятельности, специализированные, как, например, балансовый метод, получивший распространение в экономической сфере и ориентированный на информацию бухгалтерского учета.

Наряду с рассмотренными группами методов прогнозирования, объединенными определенными системообразующими признаками, целесообразно рассмотреть методы, наиболее часто встречающиеся в практике прогнозирования и получившие наибольшее распространение и применение в различных областях.

1. *Метод экспертных оценок*. Поскольку при решении многих прогнозных задач часто недостаточно достоверных формализованных, в том числе математических, данных, этот метод является достаточно популярным. Он основывается на профессиональном мнении опытных экспертов и специалистов в различных сферах с последующей обработкой и анализом проведенных опросов.

2. *Метод экстраполяции* используется при стабильной системной динамике различных процессов, когда тенденции развития сохраняются в долгосрочном периоде и существует возможность их проецирования на будущие результаты. Данный метод также используется для объектов одной сферы деятельности со сходными параметрами, предполагая, что воздействие тех или иных процессов на один объект, вызвавшее определенные

¹ См.: Светульников И.С., Светульников С.Г. Методы социально-экономического прогнозирования : учебник / Нац. исслед. ун-т «Высш. шк. экономики». М. : Юрайт, 2017. С. 272.

последствия, приведет к аналогичным результатам и в других подобных объектах. Такое прогнозирование еще называют методом аналогий.

3. *Методы моделирования.* Разработка моделей осуществляется на основе оценки данных об определенных объектах или системах, их элементах и процессах с последующими экспериментальными апробациями построенной модели и внесением в нее необходимых корректировок. На данный момент методы прогнозного моделирования имеют наиболее широкий спектр применения в различных областях – от биологии до социально-экономической сферы. В особенности возможности этой методики раскрылись с появлением современных компьютерных технологий.

4. *Нормативный метод* также является одним из основных. Он подразумевает подход к составлению прогнозов, ориентированных на конкретные цели и задачи, формулируемые субъектом прогнозирования с установкой определенных нормативных значений.

5. *Метод сценариев* получил распространение при разработке управленческих решений, позволяющих оценить вероятностное развитие событий и возможные результаты. Иными словами, этот метод подразумевает анализ ситуации с последующим определением вероятных тенденций ее развития под воздействием принятия тех или иных управленческих решений.

6. *Методы Форсайта.* Новейшая методика, включающая в себя целый комплекс различных методов и приемов, направленных не только на анализ и прогноз будущего, но и на его формирование¹.

7. Часто используемым методом составления прогнозов является *статистический метод*. Разработанные таким методом прогнозы могут быть наиболее точными при условии полноты и достоверности исходных информационных данных для анализа необходимых количественных и полуколичественных характеристик объектов прогнозирования. Данный метод является формой математических приемов прогнозирования, дающих возможность строить перспективные динамические ряды².

На выбор методов прогнозирования влияют различные факторы. Оперативные задачи требуют более оперативных методов. В то же время долгосрочные (стратегические прогнозы) требуют применения методов прогнозирования комплексного всеобъемлющего характера. Выбор тех или иных методов также зависит от сферы применения, доступности информации, возможности получения формализованных оценок, квалификации и технической оснащенности субъектов прогнозирования.

¹ См.: Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2017. С. 26.

² См.: Аникеева Н.А. Криминологическое прогнозирование: теория и практика / Минск : Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 2010. С. 31–33.

Основными критериями методики могут служить: системный характер при формировании прогнозов; адаптивность (вариативность) к возможным параметрическим изменениям; обоснованность выбора методики с точки зрения достоверности и относительной точности прогноза; непрерывность процесса прогнозирования (если не ставится разовая задача); экономическая обоснованность – затраты на осуществление процесса прогнозирования не должны превышать эффект от практического применения его результатов, в особенности в экономической сфере.

Методология прогнозирования уже давно полноценно вошла в жизнедеятельность человека, однако актуальность она приобретает именно в настоящее время. Данная тенденция связана как с быстрым развитием технологических процессов в мире, так и повышением неопределенности во внутренней и внешней среде.

Важнейшей предпосылкой разработки качественного прогнозного документа является комплексное *информационное обеспечение прогнозирования*.

Информационная база представляет собой совокупность сведений, данных, фактов относительно исследуемого объекта. Важнейшее требование, предъявляемое к информации, – она должна соответствовать целям и задачам прогнозирования. Информация для прогнозирования может быть получена с использованием первичных и вторичных данных, или в виде первичной и вторичной информации.

Первичные данные получают в результате исследований, специально проведенных для решения конкретной проблемы. Их сбор осуществляется путем наблюдений, измерений, опросов, экспериментальных исследований.

Вторичные данные, применяемые при проведении так называемых кабинетных исследований, – это данные, собранные ранее из внутренних и внешних источников для целей, отличных от данного исследования.

Вторичная информация из внешней среды обширна и, как правило, рассеяна во множестве источников, которые полностью невозможно перечислить. Многие международные и национальные организации регулярно публикуют данные, полезные при анализе и прогнозировании. Это, кроме того, законы, указы, постановления государственных органов; выступления государственных, политических и общественных деятелей; данные официальной статистики, периодической печати; результаты научных исследований и другие источники. Следует использовать: статистические ежегодники; данные переписи населения; каталоги, проспекты и годовые финансовые отчеты организаций; результаты

конкурсов; информацию отраслей, бирж, банков; таблицы курсов акций; судебные решения.

Главные достоинства использования вторичных данных – быстрота получения, дешевизна, легкость использования, а также повышение эффективности сбора первичных данных. Поэтому сбор вторичной информации обычно предшествует сбору первичной информации.

Недостатки вторичных данных – возможная несогласованность единиц измерения, использование различных определений и систем классификаций, разная степень новизны, трудность оценки достоверности.

В Республике Беларусь функционирует ряд компьютерных информационных систем, специально ориентированных на сбор и передачу разнообразной информации. Активно развивается процесс распространения электронной информации. Основным содержанием электронных баз данных является информация о странах, регионах, отраслях, государственных бюджетах, организациях, коммерческих предложениях, финансово-экономическая статистика. Для подготовки качественных прогнозов развития оперативной обстановки необходимо использовать систему информационного обеспечения управленческой деятельности в ОВД.

Таким образом, качественный прогноз оперативной обстановки позволяет определить перспективы развития динамики и структуры преступности, на основании чего руководители ОВД должны осуществлять планирование оперативно-служебной деятельности, и в дальнейшем реализовывать управленческие решения, направленные на стабилизацию оперативной обстановки. В целом осуществление управленческой деятельности без эффективного прогнозирования невозможно. В современных динамично-развивающихся условиях достаточно сложно спрогнозировать направления изменений оперативной обстановки, что требует высочайшего уровня подготовки сотрудника ОВД, осуществляющего информационно-аналитическую работу.

Глава 4

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

4.1. Понятие, признаки и виды управленческих решений

Управленческое решение представляет собой творческое, волевое действие субъекта управления (коллективный или индивидуальный) на основе знания объективных законов функционирования социальной управляемой системы и информативного анализа относительно ее состояния и динамики, заключающееся в выборе программы и способов деятельности служебного коллектива по разрешению проблемы или изменению цели.

Принятие решений в организации характеризуется: как сознательная и целенаправленная деятельность человека; поведение, основанное на фактах и ценностных ориентациях; процесс взаимодействия членов организации; выбор альтернатив в рамках состояния и динамики внешней и внутренней организационной среды; часть общего процесса управления; неизбежная часть ежедневной работы руководителя; важная составляющая, необходимая для выполнения функций управления. В качестве *признаков управленческого решения* в науке управления выделяют: наличие выбора; выбор должен быть сознательным, т. е. основанным на мыслительном процессе. Инстинктивный акт или необдуманное, импульсивное действие не являются решением; выбор должен быть ориентирован на одну или несколько целей; выбор должен завершаться действием, т. е. решение как мыслительный акт и акт воли должно вызывать цепь целенаправленных действий по его осуществлению; директивность (властный характер). Дело в том, что управленческое решение в самой концентрированной и определенной форме содержит в себе потенциал управляющего воздействия, выражает главное во взаимоотношениях иерархически соподчиненных субъектов, субъектов и объектов. Оно не может с предоставлением права и возможности оценивать обязательность или необязательность его восприятия и исполнения, поэтому восприниматься альтернативно. Властность проявляется главным образом в одностороннем принятии управленческого решения, которое по этой причине не может быть договором сторон; общеобязательность.

Управленческое решение следует понимать в самом широком смысле. В системе ОВД им может быть нормативный акт любой юридической силы (приказ, постановление), индивидуальный (правоприменительный) акт, разовое распоряжение, решение коллегиального органа. Своеобразными управленческими решениями являются различные планы деятельности ОВД и их структурных подразделений, а также документы, носящие характер рекомендаций (обзоры передового и положительного опыта, методические указания и т. п.). В данном случае следует лишь иметь в виду рекомендательную, а не императивную направленность последних. Тем не менее значительное влияние их на принятие собственно управленческих решений не вызывает сомнений.

Таким образом, в наиболее общем понимании, управленческое решение есть выбор варианта, осуществленный лицом, принимающим решение, в пределах его компетенции и направленный на решение служебных задач и достижение целей организации. Учеными в области управления выработано более тщательное и детализированное определение управленческого решения, отражающее наиболее значимые и существенные стороны названной категории.

С точки зрения Ю.А. Тихомирова, «управленческое решение – социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и оценки, принятый в установленном порядке, имеющий директивное и общеобязательное значение, содержащий постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления»¹.

Инструкция об организации информационно-аналитической работы и планирования оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденная приказом МВД № 342, регламентирует организацию информационно-аналитической работы и планирования в ОВД, содержит собственную трактовку понятия «управленческое решение» следующего содержания: «Управленческое решение – основанный на законах и подзаконных актах, анализе и оценке оперативной обстановки нормативный акт соответствующего субъекта управления, выполняемый руководителем в пределах своих полномочий единолично или с привлечением других лиц, содержащий постановку целей, обоснование средств их достижения, принятый в установленном порядке и направленный на обеспечение организационной устойчивости и совершенствование деятельности ОВД в борьбе с преступностью и по охране общественного порядка».

¹ Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. С. 33.

Приведенные выше определения понятия «управленческое решение» не исключают, а взаимодополняют друг друга, вскрывая сложный сущностно-содержательный и динамичный характер названной управленческой процедуры. Четкая направленность решений достигается принятием их в пределах полномочий соответствующих руководителей, при этом конкретное решение должно иметь определенного адресата, быть понятным его исполнителям и не допускать разночтений.

Управленческие решения всегда связаны с изменениями в деятельности организации, их инициатором, как правило, выступает должностное лицо или структурное подразделение (служба), которое несет полную социальную и иную ответственность за последствия контролируемых или реализуемых на практике решений. Понимание характера, содержания и регулирующего потенциала управленческих решений зависит прежде всего от определения места и роли процесса подготовки и принятия решений в системе управления (государственного управления). С точки зрения системного анализа процесс управления выступает, в сущности, технологией решения проблем социальной организации, появляющихся по мере ее функционирования и развития.

Управленческие решения являются способом постоянного воздействия управляющей системы на управляемую систему (субъекта на объект управления), что в конечном итоге приводит к достижению поставленных целей.

Управленческое решение – развернутый во времени логико-мыслительный, эмоционально-психологический и организационно-правовой акт выбора альтернативы, выполняемый руководителем в пределах своих полномочий единолично или с привлечением других лиц.

Решения, существующие в механизме социального управления, очень многообразны и по своему характеру не однородны. Разные звенья управления издают множество решений. Для них имеется множество разных причин и оснований, они распространяются на самые разные объекты и регулируют различные общественные отношения и взаимосвязи, возникающие во всех сферах общественной жизни.

Таким образом, проблема классификации решений имеет большое теоретическое и практическое значение, так как позволяет не только ввести фактор упорядоченности в существующее множество решений, но и обнаружить те тенденции, которые характеризуют развитие, как всего комплекса решений, так и отдельных их разновидностей, динамику соотношения их между собой.

В научной литературе предприняты попытки классифицировать управленческие решения, причем для этого использованы разные кри-

терии. В одних случаях речь идет о решениях, принимаемых и действующих в рамках государственного аппарата, в других – критерием является содержание решений, в третьих – берется несколько классифицирующих признаков. Однако и в этом случае не всегда точно учитываются разный управленческий уровень субъектов, принимающих решения, и сфера их действия.

Наиболее широкий подход к проблеме выражен в работе В.Г. Афанасьева, который подразделяет решения в зависимости: от степени охвата и сложности регулируемых отношений и объекта, для которого они предназначены; длительности времени, в пределах которого эти решения действуют; их значения и роли в развитии общества; объема и направленности содержащихся в решениях указаний и рекомендаций и, наконец, степени обязательности выполнения решений ответственными лицами¹.

Можно выделить типичные виды решений, разрабатываемых и принимаемых в условиях функционирования ОВД.

В зависимости от степени участия коллектива в выработке решений, последние подразделяются: на единолично принимаемые руководителями; единолично принимаемые руководителем с мотивацией их правильности при передаче исполнителям; единолично принимаемые руководителем с пояснением причин и обстоятельств их принятия; решения, принимаемые руководителем на основе предложений подчиненных; решения, выбранные руководителем из совокупности альтернатив, разработанных рабочей группой; групповые решения, разработанные в рамках ограничений, заданных руководителем; решения, принимаемые рабочей группой самостоятельно (начальник – координатор).

Условия, в которых принимаются управленческие решения, характеризуются степенью определенности проблемной ситуации, т. е. полнотой и достоверностью информации, описывающей эту ситуацию, и по этому критерию делятся на три группы: решения, принимаемые в *условиях определенности* (детерминированные); решения, принимаемые в *условиях риска*, вероятность которого можно рассчитать; решения, принимаемые в *условиях неопределенности*².

Решение разрабатывается в *условиях определенности*, если имеется полный и достоверный комплекс сведений о проблемной ситуации, наличных целях, ограничениях и прогнозных последствиях решения. Непосредственно сама проблема и та ситуация, в которой она возник-

¹ См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М. : Политиздат, 1968. С. 198–200.

² См.: Дафт Р.Л. Менеджмент : для слушателей программ MBA / пер. с англ. С. Жильцов. 6-е изд. М. : Питер, 2004. С. 322–324 ; Яськов Е.Ф. Управленческие решения : курс лекций. М. : Компания Спутник, 2006. С. 19.

ла и развилась, детально и точно описываются посредством совокупности соответствующих характеристик. В то же время цели и ограничения формально фиксируются в виде целевых функций и неравенств (равенств). Для решения подобного рода задач применяются различные методы оптимизации, в том числе методы математического программирования и моделирования. Задачи принятия управленческих решений в условиях определенности называют также *детерминированными*.

Руководитель обязан учитывать уровень риска в качестве важнейшего фактора, причем переоценка риска может повлечь потери не меньшие, чем недооценка. Во многих случаях руководитель не располагает достаточной информацией для объективной оценки вероятности, однако опыт руководства с высокой достоверностью показывает, что именно может, скорее всего, случиться. По этой причине рассматриваемый вид решений принято называть также решениями, разрабатываемыми в *условиях риска*. Роль индивида при решении различных задач методами и способами теории статистических решений состоит в постановке самой задачи, т. е. приведении реально определяемой задачи к соответствующей типовой, установлении вероятностей событий на основе анализа статистических данных, а также в процессе утверждения получаемого оптимального решения.

Для решений, принимаемых в *условиях неопределенности*, характерна большая неполнота и недостоверность исходной информации, многообразие и сложность влияния социальных, экономических, политических и технических факторов. При этом руководитель не может оценить вероятности потенциальных результатов с достаточной степенью достоверности. Решения принимаются в условиях неопределенности, когда невозможно оценить вероятность потенциальных результатов, т. е. когда требующие учета факторы настолько новы и сложны, что невозможно получить достаточную информацию для оценки вероятности. Неопределенность характерна для решений, которые приходится принимать в быстро меняющихся обстоятельствах.

Поэтому основной объем работы по поиску и обнаружению приемлемого решения выполняет конкретный сотрудник. Формальные методы и технические средства применяются индивидом в процессе формирования дерева решений в качестве подручных инструментов.

Сталкиваясь с неопределенностью, руководитель может использовать две основные возможности: попытаться получить дополнительную информацию и повторно проанализировать проблему; действовать в соответствии с ранее полученным опытом, рассуждением или интуицией и попытаться сделать предположение о потенциальной вероятности со-

бытий. Это необходимо в том случае, когда не хватает времени на сбор дополнительной информации или затраты на ее получение значительны. Анализ временных и информационных ограничений играют важную роль при разработке управленческих решений.

В теории и практике управленческой деятельности вырабатываемые решения по критерию фактора неопределенности и степени его проявления подразделяются на следующие виды: стандартное (унифицированное) решение, при принятии которого имеется фиксированный набор вариантов; бинарное решение допускает наличие двух диалектически противоположных вариантов решений (по принципу «да» или «нет»); многоальтернативное решение предполагает наличие очень широкого спектра вариантов; инновационное (уникальное) решение характерно для ситуации, когда требуется предпринять определенные действия, но нет имеющихся приемлемых альтернатив.

Рассмотрение видового разнообразия решений, различных научно-прикладных подходов к их классификации и типологии, выделению классификационных критериев позволяет заключить, что классификация управленческих решений представляет собой способ упорядочения многообразия принимаемых в практике управленческой деятельности решений с учетом объекта приложения и повторяемости. Практическое значение классификации состоит в том, что она позволяет строго научно подходить к выбору и принятию тех или иных решений, умело и обоснованно выбирать именно тот вид решений, который является наиболее целесообразным в данных конкретных условиях для достижения определенной цели.

Ввиду многообразия управленческих решений существует ряд требований, предъявляемых к ним, реализация которых позволяет обеспечить максимальное качество их принятия.

В самом общем понимании качество управленческих решений – совокупность свойств, обеспечивающих успешное их выполнение и получение определенного эффекта. При этом необходимо учитывать, что решение становится действительно глубоким и всесторонне обоснованным, когда оно опирается на общественное мнение, коллективный опыт и знания. Это – одно из важнейших условий. Например, во многих случаях при подготовке решений используются мнения граждан, высказанные в письмах, жалобах, материалы печати, опросы путем анкетирования, личные наблюдения, беседы с сотрудниками, населением и др. Причем следует учитывать не только прямые следствия решений, но и косвенные последствия их реализации.

В составе основных *требований, определяющих качество управленческих решений*, выделяют их виды.

1. Научная обоснованность. Согласно данному требованию решение должно:

соответствовать объективным закономерностям, действующим в системе управления (закономерностям общественно-исторического развития, в том числе социально-психологическим, а также общим закономерностям развития в сложных динамических системах, изучаемых наукой управления);

основываться на анализе полной и достоверной информации, дающей основание для квалифицированного определения целей, задач, средств и способов решения этих задач (информационная обеспеченность);

быть всесторонним, т. е. по возможности максимально учитывать все стороны рассматриваемого вопроса. Соблюдение данного требования достигается, в первую очередь, обеспечением надлежащего уровня контроля со стороны штабных подразделений либо должностных лиц, осуществляющих подготовку управленческих решений, а также развитыми навыками самоконтроля у лиц, принимающих решения.

2. Наличие у лица, принимающего решение, соответствующих полномочий. На практике реализация указанного требования достигается путем четкого распределения функций управления, в том числе посредством разработки должностных инструкций для конкретных подразделений и конкретных должностей.

3. Конкретная целевая и адресная направленность. Реализуется обозначением в тексте ясной и понятной цели, ради которой разрабатывается и реализуется управленческое решение (например, сложно добиться эффективной реализации управленческого решения, в соответствии с которым предписано «активизировать ...», «усилить ...», «улучшить ...» и т. д.), а также конкретных исполнителей мероприятий. При этом решение не должно носить промежуточный характер, а иметь направленность на полное решение проблемы.

4. Соответствие формы управленческого решения его содержанию, четкость и ясность изложения. Данное требование касается организационно-правовой стороны оформления управленческого решения. Основные формы управленческого решения (приказ, распоряжение и т. д.) составляются и заполняются в соответствии с принятыми стандартами. При этом текст решения должен быть изложен грамотно (без грамматических, пунктуационных, иных ошибок) с использованием юридической терминологии.

5. Согласованность и непротиворечивость. Единство управления ОВД, фактически осуществляемого специализированным аппаратом, не может достигаться иначе, чем системой последовательно взаимодопол-

няющих, непротиворечивых детализированных (частных) решений, которые по своему содержанию имеют целеполагающий, мотивирующий, контролирующий и организационно-регулирующий характер.

То, чем в действительности руководствуются исполнители решений, как правило, есть их обобщенное представление о сути решений, заданиях, инструкциях и нормативах, доведенных до них разными органами управления и руководителями в разное время. Данное положение осложняется еще тем, что прогнозные сценарии развития конкретного объекта управления, как правило, отсутствуют, и аппарат управления адекватно реагирует только на текущие проблемы. Помимо этого, каждый руководитель, принимая решение, так или иначе, преследует свои собственные цели и интересы, что требует оценки каждого из разрабатываемых решений с позиции интересов организации в целом.

6. Своевременность. Качество решения различных проблем часто определяется его своевременностью. Даже оптимальное решение, рассчитанное на достижение наибольшего эффекта, может оказаться бесполезным, если оно будет принято с опозданием. Если необходимость обоснованности и непротиворечивости решения увеличивает время, затрачиваемое на его подготовку, требование своевременности, наоборот, существенно ограничивает этот период.

7. Реальность. Управленческое решение должно подготавливаться и приниматься с учетом объективных возможностей социальной организации, ее потенциала. Иными словами, возможности (в том числе ресурсного и материального характера) конкретно взятого ОВД или его подразделения должны быть достаточны для результативной реализации выбранной альтернативы.

8. Адаптивность. Фактор времени, коренным образом влияющий на процесс принятия решений, диктует необходимость соблюдения еще одного условия, определяющего степень качества решения, – адаптивности.

Не следует также забывать, что решение всегда имеет временный характер. Потенциальный срок его эффективного действия может быть принят равным периоду относительной стабильности проблемной ситуации, на нивелирование которой оно направлено, и за пределами данного периода решение может трансформироваться в свою противоположность – не способствовать разрешению имеющейся проблемы, а обострять ее.

В связи с этим итоговое разрешение проблемы «раз и навсегда» не представляется возможным. Учитывая данный фактор, управлять нужно так, чтобы оставалась некоторая свобода выбора решений в будущем, когда ситуация изменится. Недостаток многих решений в том и состоит,

что они не учитывают необходимости требования адаптации и носят излишне зарегулированный (жесткий) характер.

9. Гибкость по отношению к исполнителям. В данном случае речь идет о необходимости учета субъективных особенностей исполнителей и избежания навязывания излишне строгих рамок поведения. Во всех случаях наиболее эффективны управленческие решения, оставляющие простор для проявления инициативы и творчества подчиненных. Такие решения воспринимаются исполнителями как проявление доверия к ним.

10. Наличие параметров для внешнего или внутреннего контроля. Указанное требование предполагает реализацию обратной связи в процессе разработки и принятия управленческого решения. Контроль – необходимая функция управления. В тексте решения необходимо указывать промежуточные и окончательные сроки контроля реализации мероприятий с указанием конкретных субъектов контроля, а также предусматривать механизм доведения результатов контроля лицу, принявшему решение.

11. Учет возможных отрицательных последствий. Реализация любого управленческого решения наряду с положительным эффектом может иметь различного рода отрицательные последствия. В этой связи особое значение необходимо придавать их прогнозированию и в тексте управленческого решения определять меры по уменьшению их влияния.

Управленческое решение будет считаться качественным, если оно отвечает названным выше требованиям. Причем разговор идет именно о совокупности условий, так как несоблюдение хотя бы одного из них приводит к недостаткам качества решения и в результате к потере эффективности, определенным трудностям или даже невозможности его реализации.

Выработка и принятие управленческого решения, как и весь процесс управления, реализуется в определенной последовательности и включает в себя несколько *этапов* (стадий), объединяющих *управленческие процедуры*, операции, действия. В основе деления этого процесса лежит логика управленческой деятельности. Для рассмотрения методологии подготовки и принятия управленческого решения в организации следует придерживаться трехэтапного деления. Цель первого этапа заключается в выявлении, описании проблемы и диагностике проблемной ситуации, второго – поиск и формирование возможных альтернатив, на третьем этапе осуществляется оценка вариантов решений по различным критериям, выбор и обоснование проекта решения.

Для любого руководителя принятие решений не должно являться самоцелью. Главное, что должно заботить руководителя, не непосредствен-

ный выбор альтернативы, а принятие мер по разрешению определенной управленческой проблемы. В ряде случаев для разрешения конкретной проблемы часто требуется не одномоментное решение, а некоторая совокупность решений в определенной последовательности и, главное, их реализация. Поэтому следует понимать, что принятие управленческого решения – это не одномоментное действие, а результат процесса, протекающего во времени и обладающего определенной структурой. Исходя из этого, можно предложить следующее определение этого процесса.

Процесс подготовки и принятия управленческих решений представляет собой циклическую последовательность действий индивидуально-го или коллективного субъекта управления, направленных на нивелирование проблем организации и выражающихся в анализе управленческой ситуации, генерации альтернатив, непосредственно принятии решения и должной организации его исполнения.

Отечественные и зарубежные авторы, описывая процесс принятия управленческого решения, посредством конкретизации и детализации выделяют в нем ряд относительно самостоятельных последовательных операций (в среднем от четырех до восьми). В частности, В.С. Основин выделяет четыре операции процесса принятия решения: «уяснение проблемы в целом, то есть подробнейший анализ всей собранной информации, включающей изучение документов, статистических данных, специальной литературы, результатов обследований и т. д.; разработку различных вариантов решения; сравнение разработанных различных вариантов и выбор оптимального; окончательное принятие решения»¹.

По мнению А.Г. Венделина, данный процесс состоит из такого рода операций: анализ управленческой ситуации; обнаружение и формулировка проблем; объединение проблем, исходя из их содержания и срочности; установление ограничений; непосредственный выбор вариантов; оценка альтернатив решения и выбор наиболее оптимального; подготовка плана реализации решения; соотнесение результатов исполнения решения с вариантом, найденным теоретическим путем, накопление опыта².

Синтезировав имеющиеся научные взгляды и подходы относительно понимания, определения количества и содержания этапов, процедур и операций в процессе принятия решений, можно сформулировать типовую схему процесса принятия решений, раскрывающую стандартную технологию разработки решений посредством воплощения последовательных управленческих процедур.

¹ Основин В.С. Основы науки социального управления / науч. ред. Г.Ф. Горский. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. С. 144–145.

² Венделин А.Г. Процесс принятия решения. Таллин, 1973. С. 10.

1. Анализ ситуации. В случае необходимости принятия управленческого решения нужна информация о наличии и динамике факторов внешней среды или внутреннем воздействии, обусловившем или способном вызвать определенное отклонение от заданного параметра функционирования системы (ОВД – это сложная система), т. е. наличие управленческой ситуации. Совокупность факторов и условий, приводящих к возникновению той или иной проблемы, именуется ситуацией. Данная процедура выполняет функцию восприятия социальной организацией возмущений внешней и внутренней среды. Описание проблемной ситуации состоит из двух элементов: характеристики самой проблемы (место и время ее возникновения, сущность и содержание, границы распространения, степень воздействия на деятельность организации или ее частей); ситуационных факторов, приведших к ее появлению (которые могут быть как внешними, так и внутренними причинами по отношению к ОВД).

2. Идентификация проблемы. Под проблемой в широком смысле слова следует понимать несоответствие фактического состояния, функционирования управляемой подсистемы заданному или желаемому. Первый шаг на пути нивелирования проблемы – это ее определение, идентификация и диагноз, точный и полный. Практика показывает, что правильно сформулировать проблему означает уже наполовину решить ее.

Существуют два методических подхода к сущности проблемы. Согласно первому, проблемой признается ситуация, когда установленные цели не достигнуты или имеется отклонение от заданного уровня (например, для ОВД такой проблемой может выступать сохранение на территории обслуживания динамики роста отдельных видов преступлений и т. п.). С позиции второго подхода как проблему следует воспринимать также потенциальную возможность развития либо повышения эффективности деятельности (низкая результативность работы по отдельным направлениям деятельности, установление фактов некачественной работы с подчетными лицами и т. д.). Объединяя оба эти подхода, под проблемой нужно понимать имеющееся расхождение между идеальным и реально существующим состоянием управляемого объекта. В таких условиях доведение этих проблем до формальной определенности (структурирование) требует от руководителей, наряду со знанием и профессиональным опытом, определенного таланта, интуиции, творчества.

3. Определение критериев выбора. Прежде чем приступить к рассмотрению возможных вариантов решения возникшей проблемы, руководителю следует определить качественные и количественные показатели, на основе которых будет осуществляться сравнение альтернатив,

а впоследствии выбор наилучшей. Данные показатели принято именовать критериями выбора. Основным критерием выбора должно быть соответствие намеченных мер общим целям и задачам, стоящим перед организацией, а также частным целям принимаемого решения.

4. Разработка альтернатив. В идеале на основе анализа ситуации и выявленных проблемных вопросов желательно определить все возможные альтернативные пути нивелирования проблемы, только при таком подходе решение может быть оптимальным. В то же время на практике руководители объективно не могут располагать такими запасами знаний, а тем более времени, чтобы сформулировать и содержательно оценить каждую возможную альтернативу. Начальствующий состав хорошо понимает, что поиск и обнаружение оптимального решения достаточно трудная задача, которая отнимает много сил и времени, поэтому они пытаются отыскать не оптимальный, а приемлемый вариант, дающий возможность решить проблему.

Помимо ситуации, когда варианты решения проблемы заблаговременно известны или находятся без особых трудностей, нередко встречаются случаи, при которых решаемая проблема не была предметом разрешения раньше, т. е. потенциальные альтернативы неизвестны и их следует предварительно сформулировать. В таком положении полезным может оказаться групповое обсуждение проблемы с использованием метода генерирования альтернатив.

5. Выбор варианта решения (альтернативы). Разработав возможные проекты вариантов решения проблемы, их следует оценить, т. е. сравнить преимущества и недостатки каждой альтернативы, а также объективно проанализировать потенциальные результаты их реализации.

Общими признаками в процессе оценки альтернативы являются ее выполнимость, приемлемость и уязвимость.

Выполнимость альтернативы представляет собой степень трудности ее реализации, которая оценивается с позиции необходимых затрат времени, человеческих усилий и материальных ресурсов. Осуществление любой альтернативы связано с применением ресурсов организации. По этому фактору можно выделить варианты, которые требуют ресурсов, и, наоборот, высвобождающие их. Качественная и количественная оценка выполнимости альтернативы означает установление соответствия объема и видов необходимых ресурсов доступным ресурсам либо тем, которые потенциально могут быть привлечены. *Приемлемость* определяет степень продвижения к целям в случае выбора данной альтернативы. Это, в частности, конкретный результат, которого можно достичь при выборе этой альтернативы. Поэтому приемлемость альтерна-

тивы – такая мера, в которой ее выбор и осуществление обеспечивают достижение целей организации. Очень часто критерии приемлемости зависят от сформулированных целей конкретного решения. В этой связи следует оценить влияние выбора определенной альтернативы:

на техническую спецификацию (рост вероятности того, что результат, к которому приведет альтернатива, будет несколько ближе к поставленной цели);

качество (уменьшение возможных погрешностей);

скорость реакции (снижение времени, в интервале которого возможно добиться желаемого результата);

надежность (рост вероятности свершения ожидаемых событий);

гибкость (увеличение адаптивности действия, с позиции либо эффекта, который может быть получен, либо скорости реорганизаций, которые могут быть осуществлены).

Уязвимость альтернативы определяет меру риска, который мы берем на себя, выбирая этот вариант решения. Риск есть атрибут любой альтернативы, он может быть итогом неспособности руководителя (коллективного субъекта) предсказать или оценить: внутренние результаты выбора данного варианта решения в пределах организации; преобладающие условия внешнего окружения после принятия решения; реакцию на решение других субъектов хозяйствования в пределах окружения. Для сопоставления альтернатив следует иметь стандарты или критерии, в соответствии с которыми их можно сравнивать.

6. Согласование решения. Для современных систем управления, отличающихся четко выраженным разделением и специализацией труда, сложилось положение, согласно которому разрабатывают управленческое решение одни специалисты, принимают (утверждают) другие сотрудники, а реализуют третьи. Иначе говоря, руководитель высшего звена часто утверждает и несет ответственность за содержание того решения, которого он не разрабатывал, а персонал, который готовил и анализировал управленческое решение, не участвует в его воплощении в жизнь, а исполнители, в свою очередь, не принимали участия при разработке и обсуждении готовящихся решений. Довольно часто в практике управления принятие управленческих решений ошибочно предполагается как персональный, а не групповой процесс. Именно организация в целом, а не отдельный руководитель обязана реагировать на возникающие проблемы.

7. Управление реализацией. Технологический процесс решения проблемы не прекращается с выбором альтернативы: для достижения реального эффекта принятое решение нужно воплотить в жизнь, иными

словами, организовать его реализацию, что является приоритетной задачей данной процедуры.

Для успешного исполнения решения прежде всего следует определить комплекс мероприятий и ресурсов, распределить их среди исполнителей и по срокам, т. е. фактически предусмотреть, кто, где, в каком порядке, когда и какие действия обязан выполнить, а также какие для этого должен использовать ресурсы. В том случае, когда вопрос исполнения касается достаточно сложных решений, то это может повлечь за собой необходимость разработки детализированного плана реализации решения.

8. *Контроль и оценка результатов* (составная часть организации исполнения управленческого решения). Даже в том случае, когда решение получило юридическое оформление, вступило в силу и окончательно введено в практическую плоскость, процесс принятия решений нельзя считать полностью законченным, так как необходимо еще удостовериться, оправдывает ли оно себя. Данной цели и призвана служить процедура контроля, осуществляющая в процессе разработки решения функцию обратной связи. Посредством контроля производятся измерение и оценка наступивших последствий решения либо сравнение фактических показателей с теми, которые нужно достичь.

Решение всегда носит ограниченный по времени характер. Срок его эффективного действия можно считать равным интервалу относительного постоянства проблемной ситуации, после чего решение может перестать действовать эффективно и даже изменить направленность своего действия. По этой причине основная задача контроля состоит в том, чтобы своевременно выявлять снижающуюся эффективность решения и актуализировать необходимость в его корректировке либо подготовке нового решения. Одновременно осуществление этого этапа выступает в качестве источника накопления и обобщения практического опыта в принятии решений.

4.2. Индивидуальное и групповое принятие решений

Индивидуальное решение – решение, принятое начальником единолично. При коллективном принятии решений в этом процессе наряду с руководителем участвуют и другие сотрудники. Индивидуальный подход предпочтительнее, если время на разработку и принятие решения ограничено или принятие решения коллективом физически невозможно. В качестве преимуществ индивидуального (авторитарного) способа принятия решений можно выделить следующие: уменьшает временные затраты на выработку, принятие и реализацию решений; позволяет бы-

стро акцентировать внимание на рациональном использовании ресурсов организации; способствует формированию абсолютной власти и авторитета руководителя и, следовательно, упрощению управления людьми; дает силовые преимущества перед демократическими формами управления, но подвергает износу (психологическому, физическому, интеллектуальному) авторитарного лидера, в связи с большим объемом персональной ответственности.

Для индивидуальных управленческих решений, принимаемых отдельным субъектом, характерен более высокий уровень творчества. В них нередко реализуется много новых идей и предложений. Как правило, такие решения требуют меньше времени, так как не связаны с необходимостью их согласования на промежуточных этапах.

Явления индивидуальных решений обусловлены спецификой человеческой системы переработки информации и могут привести к отклонению поведения человека от рационального. Можно выделить ключевые особенности, характеризующие тот или иной феномен, имеющие место при разработке индивидуальных решений.

Одна из групп явлений – группа феноменов оценки вероятностей *случайных событий*. Оценки исходов случайных событий и их вероятностей всегда носят индивидуальный эвристический характер. Применение подобных эвристик (упрощенных правил анализа ситуации, а также разработки и оценки альтернатив) позволяет экономить ресурсы при разработке решения. Так как руководитель стремится принять пусть не оптимальное, но, по крайней мере, лучшее решение, то принятое решение чаще оказывается приемлемым, обеспечивающим требуемую эффективность.

Суть феномена *репрезентативности* заключается в завышении ожиданий исходов и (или) вероятностей тех случайных событий, которые соответствуют опыту руководителя или выработавшимся стереотипам.

Суть явления *доступности* заключается в завышении или недооценке возможностей событий, которые более четко будут фиксироваться в памяти субъекта принятия решения. Например, можно завышать вероятность событий, которые на самом деле происходят редко, но фиксируются в памяти посредством периодической публикации информации о них средствами массовой информации, и, соответственно, недооценивать вероятность событий, информация о которых недоступна, редка, представлена в непривлекательном виде и т. д., т. е. не оставляет яркого образа в памяти субъекта¹.

¹ См.: Кулагин О.А. Принятие решений в организациях : учеб. пособие. СПб., 2001. С. 115–130.

Способ аргументации решения характеризуется соотношением выраженности интуиции и логики в процессе его разработки и принятия, выражает психологические свойства лица, принимающего решение, что формирует соответствующий подход к принятию решений, которых в науке управления принято выделять три: *интуитивный, основанный на рассуждении, рациональный*.

Интуитивное решение – выбор, который делается исключительно на основе того внутреннего ощущения, что он правилен. Должностное лицо, принимающее решение, не взвешивает сознательно все плюсы и минусы каждой альтернативы и не нуждается в достаточно глубоком анализе ситуации. Просто руководитель делает выбор (то, что принято называть озарением или шестым чувством, и есть интуитивное решение). Указанный вид решений играет важную роль, в частности для руководителей высшего звена. Однако хорошее решение, основанное на интуиции, основывается на большом опыте, правильном понимании ситуации и глубоких профессиональных знаниях руководителя. Чисто интуитивный подход к процессу принятия решений предполагает определенный риск принятия неверного решения.

Решение, *базирующееся на рассуждении*, – это выбор, основанный на знаниях и накопленном опыте. Подобные решения иногда кажутся интуитивными, ввиду того, что порядок их принятия может быть неочевидным. При разработке подобных решений руководитель основывается на опыте разрешения аналогичных ситуаций в исторической ретроспективе, знание текущей ситуации и ее отличий от предыдущих, а также выбирает тот вариант, который уже принес успех, или модифицирует ее в соответствии с существующими различиями в ситуациях.

Поиск аргументов как основа принятия решений характерен для многих повседневных управленческих решений в типичных социально-управленческих ситуациях и основывается на накопленном опыте. Однако одних лишь рассуждений будет явно недостаточно для принятия решения в новой или крайне сложной ситуации, когда руководитель не имеет должного опыта или имеющаяся информация о ситуации не является достаточно полной и достоверной. Даже в привычных ситуациях чрезмерное внимание к прошлому опыту подталкивает руководителя на принятие решения по аналогии. По этой причине руководитель может упустить лучшую, более эффективную альтернативу и не использовать новые возможности.

Рациональные решения, в отличие от тех, что основаны на рассуждениях, не зависят от предшествующего опыта. Рациональное решение аргументируется с помощью объективных аналитических действий (ло-

гических приемов и способов), основанных на использовании информации, полно описывающей проблемную ситуацию и допустимые последствия альтернативных решений.

Индивидуальные решения более вероятны, чем групповые, и существует гораздо больший риск ошибок. Для отдельных видов деятельности по принятию решений характерны следующие недостатки:

1. *Медлительность процесса восприятия и мышления*. Физиологические границы скорости мыслительных процессов сотрудника недостаточно высоки. Следовательно, там, где требуются быстрые расчеты и сложный анализ, человек, как правило, не справляется с поставленной задачей.

2. *Субъективизм индивидуального мышления* состоит в том, что человек склонен переоценивать большие шансы на успех и недооценивать малые, а также чрезмерно увеличивать долю второстепенных факторов.

3. *Приспособительный конформизм*, в силу которого сотрудник ощущает и учитывает (иногда бессознательно) давление чужих мнений.

4. *Волюнтаризм*, т. е. нежелание считаться с необходимым мнением.

Основной частью социальной системы является человек как субъект, объект и потребитель решения. Всякий человек наделен набором личностных характеристик (качеств), объединяющих его с другими людьми или отдаляющих его от них. Один и тот же человек в различных организациях может по-разному проявлять свои личностные качества. Многие ученые делают выводы о безусловной уникальности каждого сотрудника, называя его личностью, но однако с абсолютно уникальными по личным качествам людьми работать невозможно, так как это потребует уникальности всех решений для каждого члена коллектива. Лучше раскрыть общие и особенные личностные качества в коллективе и дать оценку их соотношению. Для общих качеств стоит использовать типовые алгоритмы подготовки и реализации управленческих решений, а для специальных качеств, выделяющих человека из коллектива необходимо использовать искусство управления. Каждое из управленческих решений в какой-то мере отображает индивидуальность его создателя и систему его ценностей, поэтому может в чем-то отражать интересы с других участников этого процесса: исполнителей и потребителей решения. Роль человеческого фактора выражается во влиянии на процесс разработки управленческого решения, оценке уже существующего решения и результатов его реализации и формирует так называемый личностный профиль решений руководителя.

Под *личностным профилем решений руководителя* (ЛПРР) понимается множество индивидуальных характеристик начальника, которые несут в себе его решения. Выделяют следующие ЛПРР:

ЛПРР уравновешенного типа. Начальники приступают к разработке решений проблемы с уже сформулированной, готовой исходной идеей, возникшей в результате предварительного анализа существующих условий и требований задачи. Уравновешенность выражается в том, что выдвижение гипотез и их анализ одинаково привлекают внимание начальника. Подобная тактика разработки и принятия решений наиболее продуктивна.

ЛПРР импульсивного типа. Свойственен начальникам, у которых последовательность построения гипотез резко преобладает над действиями по их анализу и уточнению. Такой начальник сравнительно легко генерирует идеи, но не уделяет достаточного внимания их оценке. Это приводит к тому, что процесс разработки и принятия решений проходит скачкообразно, пропуская этап обоснования и проверки. В практической работе такая импульсивность решений может приводить к тому, что руководитель будет пытаться внедрить в жизнь решения, которые недостаточно осмыслены и доказаны.

Разновидностью ЛПРР импульсного типа является *ЛПРР рискованного типа*. Если импульсивные решения перепрыгивают через этап обоснования гипотезы, то рискованные все же его не обходят, но к оценке начальник приходит лишь после того, как обнаружена несообразность. В конечном итоге, хотя и с задержкой, элементы построения гипотез и их проверки уравновешиваются.

ЛПРР инертного типа. Решения образуются путем очень неуверенного и осторожного поиска. После окончательной формулировки заключительной гипотезы ее уточнение идет весьма медленно. Оценки сверхкритичны, каждый свой шаг начальник проверяет многократно. Это ведет к растягиванию во времени процесса принятия решений.

Разновидность ЛПРР инертного типа – *ЛПРР осторожного типа*. Для решения начальников данного профиля характерна особая тщательность проверки гипотез, критичность. Начальник, прежде чем прийти к выводу, производит множество различных подготовительных действий. Решениям осторожного типа присуща упреждающая оценка. Осмотрительные начальники более чувствительны к негативным последствиям своих действий, чем к положительным результатам. Их больше пугают ошибки, чем радуют успехи.

Коллективное (групповое) принятие решений является столь же распространенным в практике принятия решений, как и индивидуальное. Под групповой разработкой решений понимается процедура принятия коллективного решения, основанная на согласовании индивидуальных предпочтений каждого члена группы. Технология функционирования

группового принятия решения требует учета поведения членов группы и воздействия на это поведение всевозможных факторов (характера решаемой задачи, последовательности высказываемых точек зрения, условий формирования коалиций, эмоционального состояния и др.).

Групповое решение обычно менее субъективно и более обосновано, поскольку устройством групповой работы обеспечивается создание атмосферы сотрудничества, согласованности между членами группы, взаимную разработку и оценку решений в процессе групповой работы и многовариантность дальнейшего развития событий. Это обусловлено тем, что задачи, стоящие перед организацией, становятся более сложными и требуют всестороннего рассмотрения, а следовательно, и разнообразных, часто специализированных знаний и опыта. Именно поэтому в настоящее время все больше управленческих решений принимаются на основе коллективного обсуждения, привлечения специалистов разного профиля или создания специальных рабочих групп.

Типовой групповой процесс принятия решений состоит из четырех стадий: установление фактов (групповое интервью); оценка фактов (мнения по установленным фактам); принятие решений (мозговой шторм); принятие управленческих решений.

Первая стадия. Основная задача – сбор данных. Эта стадия является чисто фактической и объективной. На этом этапе сотрудники, участвуя в совместной дискуссии, стремятся воздержаться от оценки собранных фактов. Самым распространенным и простым методом сбора всей совокупности мнений в группе по тому или иному вопросу является групповое интервью.

Вторая стадия – оценочно-диагностическая. Участники имеют возможность высказать все, что они думают о накопленных данных. Руководитель коллектива в это время только фиксирует высказанные мнения. На данном этапе еще слишком рано приступать к поиску решений этой проблемы.

Третья стадия. Мозговой шторм (brainstorm) – поиск решения проблемы. На этом этапе ни ведущий, ни участники не должны критиковать мнения других участников. У группы должно быть как можно больше идей по одному вопросу.

Четвертая стадия – стадия принятия решений. Группа сравнивает предлагаемые решения с данными, полученными на второй стадии. Происходит своеобразный процесс разработки решений, их сравнение и выбор наиболее оптимального из них. Как правило, на этой стадии обсуждения также присутствует около десятка человек.

В теории и практике выбора группового решения существует ряд положений, направленных на рационализацию процедур его реализации.

Для формирования единого группового предпочтения необходимо согласовывать индивидуальные предпочтения на основе принципа группового отбора, который определяет правило подготовки альтернатив и выбора оптимального решения, т. е. по существу является критерием отбора. Среди наиболее распространенных *принципов принятия групповых решений* выделяют следующие:

принцип большинства голосов (используется при демократическом способе принятия решений и характерен для союзных типов организаций (партийные, профсоюзные, общественные, любительские и т. д.));

принцип диктатора (в качестве группового предпочтения принимает предпочтение одного лица группы. По существу, групповое предпочтение в данном случае соответствует субъективному предпочтению. Данный принцип больше характерен для военизированных структур и широко применяется при принятии решений в чрезвычайных ситуациях);

принцип Курно (используется тогда, когда нет коалиций, т. е. предлагается ряд решений, равный количеству экспертов. Здесь надо найти решение, отвечающее требованиям индивидуальной рациональности без ущерба для интересов каждого);

принцип Парето (применяется при принятии решений, когда все эксперты формируют единое целое, единую коалицию. В этом случае оптимальным решением является то, что не выгодно всем членам группы меняться сразу, так как это объединяет их в достижении общей цели).

Деятельность по выработке коллективных (групповых) решений также определена одновременным наличием ряда *плюсов и минусов*. Так, к положительным моментам относят:

достижение высокой обоснованности и уменьшение вероятности ошибок, чему содействует сам механизм функционирования групп (взаимная корректировка деталей в процессе групповой работы, создание атмосферы сотрудничества, взаимодействие между участниками группы);

обеспечение более совершенного информационного сопровождения групповой деятельности по разработке и принятию решений, являющегося результатом вовлечения лиц, владеющих различными знаниями в области решаемой задачи. Работая вместе, члены группы дополняют знания друг друга, создавая объективную картину, как в изображении проблемной ситуации, так и поисках путей ее решения;

повышение заинтересованности в проблеме. Во многих случаях вовлечение других специалистов может стать источником знаний, необходимых для решения проблемы. Кроме того, эксперты самостоятельно подключаются с большим энтузиазмом, если видят, что нуждаются в их знаниях и опыте;

увеличение ответственности и мотивации каждого участника группы, а результаты групповой деятельности, как правило, лучше воспринимаются коллективом организации, в отличие от индивидуальных решений. Это увеличивает вовлеченность участников в деятельность по реализации решения, которое анализируется уже не как спущенное сверху, а как общепринятое;

обеспечивает соблюдение всяческих моральных норм. В присутствии других членов группы каждый участник старается чувствовать себя более ответственным, честным, соответствовать нормам этики и морали.

К *отрицательным* моментам при групповом принятии решения относят:

значительные траты времени и ресурсов из-за необходимости формирования группы, ее ознакомления с задачей и создание условий для нормального и результативного взаимодействия участников группы. Чем больше численность группы, тем больше времени затрачивается на координацию;

риск возникновения иллюзии единомыслия. Участники во время проведения похожих дебатов часто подчиняют собственное мнение мнению большинства или мнению лидера дискуссии;

качество решения нестабильно, зависит от профессиональной квалификации членов обсуждения;

отсутствие в группе отчетливого распределения ответственности за принятие окончательного решения, и именно поэтому сложно определить автора ошибочного решения при его групповой разработке.

4.3. Понятие, содержание, значение и требования, предъявляемые к организации исполнения управленческих решений

Общеизвестно, что эффективность принятого решения определяется степенью его реализации. Даже самые целесообразные и оптимальные решения сами по себе не смогут обеспечить достижение целей управления, если не будет проделана соответствующая организаторская работа по созданию необходимых условий для их воплощения в жизнь.

Недооценка роли организаторской работы отрицательно сказывается на эффективности функционирования любой системы, а незнание ее технологии на практике часто приводит к принятию множества дублирующих друг друга решений, влекущих нерациональное использование сил, средств и времени, вследствие чего ни одно из них не достигает желаемого результата.

Некоторые элементы организационной работы по исполнению решений могут осуществляться параллельно, в иной последовательности и в разном объеме. Различными могут быть формы осуществления тех или иных операций (процедур) по реализации решений. Указанные особенности зависят от сроков их действия, уровня субъекта управления, принявшего решение, от условий оперативной обстановки, в которых принято и реализуется управленческое решение. Характерной особенностью организационно-управленческой деятельности является ее *непрерывность и повседневность*. От навыков и умений субъекта управления нивелировать эти проблемы и разрешать возникающие трудности в значительной степени зависят эффективность его управленческой деятельности, уровень достижения конечных результатов подчиненными органами, структурными подразделениями и сотрудниками.

К организации исполнения управленческих решений предъявляется ряд *требований*, выполнение которых обеспечивает требуемый уровень организаторской работы. Базовыми из них являются:

сочетание административных и научно-теоретических методов реализации решений. В то же время административные методы не должны полностью заменять научную основу организаторской работы, поскольку административному нормированию и регламентации не поддаются многие аспекты реализации принятых управленческих решений (социальные, психологические, морально-этические и т. д.);

эффективность и оптимальность реализации решений, что обеспечивается посредством использования возможностей ОВД, их подразделений, служб и отдельных сотрудников, когда наивысшие результаты достигаются с наименьшими затратами времени, человеческих и иных ресурсов;

выделение основной, центральной задачи. Практика показывает немало примеров, когда отдельные руководители и сотрудники ОВД, не владея методом определения главного звена, занимаются мелочами, оставляя в стороне важные вопросы;

профессионально грамотное отношение к реализации решения, обеспечиваемое разумным сочетанием инициативы и ответственности, личной дисциплинированности, как руководителей, так и иных сотрудников ОВД в процессе выполнения управленческого решения;

конкретность организаторской работы, сущность которой состоит в обязанности субъекта управления четко и недвусмысленно формулировать задачи для исполнителей, намечать конкретные пути, средства и способы, а также реальные сроки исполнения решения;

стимулирование интересов исполнителей путем создания необходимых условий для повышения истинной заинтересованности и ответ-

ственности аппаратов, подразделений и служб, отдельных сотрудников ОВД в достижении целей, поставленных решением (детальный анализ, учет и объективная оценка деятельности; материальное и моральное стимулирование за проявленную инициативу, творческий подход и грамотное исполнение решения).

Организация исполнения управленческих решений – достаточно сложная и многообразная по своему содержанию деятельность. Руководители ОВД и их подразделений, а также инспекторский (оперативный) состав аппаратов управления отраслевых, функциональных служб и штабных подразделений в постоянном режиме занимаются организаторской работой по контролю за исполнением множества различных решений. Кроме этого, они организуют исполнение, как собственных управленческих решений, так и актов вышестоящих субъектов управления. Подобного рода работа может занимать как длительный промежуток времени, так и протекать быстро. В то же время, вне зависимости от вида, содержания и направленности решения, продолжительности времени, необходимого для его реализации, организаторская деятельность по каждому из них предполагает выполнение ряда однотипных действий, которые и образуют своеобразный механизм исполнения решения.

Организация исполнения управленческих решений представляет собой стадию управленческого цикла, в рамках реализации которой субъект управления осуществляет практическую деятельность, состоящую из ряда мероприятий, процедур и операций организационного характера, направленных на формирование и обеспечение необходимых условий для успешного достижения сотрудниками-исполнителями поставленных в управленческих решениях целей и задач. В содержательном плане следует выделять такие относительно самостоятельные и одновременно взаимообусловленные подсистемы как *организационный алгоритм* и *механизм реализации решений*, отражающих динамическую и статическую стороны стадии исполнения решений. Организационный алгоритм, отражая динамичный аспект стадии реализации управленческого решения, задает его конкретную направленность и предполагает использование определенных правил и приемов.

Структурно *стадия организации исполнения управленческого решения* в системе ОВД включает в себя следующие общие (основные) элементы:

- подбор и расстановка исполнителей;
- обеспечение деятельности исполнителей;
- контроль за исполнением, корректирование и регулирование;
- подведение итогов исполнения решения.

Названные элементы свойственны стадии реализации как собственных решений, так и решений, поступивших от вышестоящего субъекта управления. Однако содержание организаторской работы по исполнению двух вариантов одного решения будет отличаться определенной спецификой. Помимо общих элементов, процесс реализации собственных решений включает в себя факультативный (дополнительный) элемент – доведение решения до исполнителей. *Начальным элементом* этого процесса является доведение решения до исполнителей (собственных решений) либо уяснение и детализация решения (при организации исполнения решения, поступившего от вышестоящего субъекта), а *конечным* – подведение итогов исполнения решения. В научной литературе высказаны и иные мнения о количестве, названиях и содержании элементов процесса организации исполнения решений¹.

Каждый из перечисленных элементов включает в себя несколько детальных и частных операций. Например, ресурсное и иное обеспечение деятельности исполнителей достигается посредством проведения совещаний, принятия индивидуальных актов управления, совершения конкретных организационных действий и материально-технических операций и т. п.; доведение решения до конкретных исполнителей посредством агитационно-пропагандистской работы, изданием распоряжений, указаний и т. п.

Такие элементы, как контроль и организация взаимодействия (координация), являясь самостоятельными функциями управления, одновременно выступают в качестве элементов организаторской работы. Например, начальник ОВД одновременно осуществляет контроль за планированием работы структурными подразделениями, состоянием работы отдела кадров ОВД по подбору кандидатов на службу и за исполнением отданного им приказа о проведении мероприятий по активизации борьбы с преступностью. Очевидно, что в первых двух случаях осуществляемый начальником ОВД контроль – самостоятельная функция процесса управления, а в последнем он является одним из элементов организаторской работы.

Общие правила реализации элементов организационного алгоритма стадии исполнения управленческих решений.

Доведение до исполнителей собственных управленческих решений. Именно с этого элемента берет начало организация исполнения управленческим субъектом собственного решения. Роль данного элемента за-

ключается в том, что качественное его осуществление создает необходимые предпосылки для перспективной успешной реализации решения.

В государственном управлении практикуются два ведущих способа выполнения этой деятельности: опубликование принятых решений для всеобщего ознакомления граждан; доведение их непосредственно до исполнителей. Ввиду того, что первый из этих способов по факту включает в себя содержание второго, между ними не существует принципиальных граней. Вместе с тем в управлении ОВД достаточно широко используется именно второй способ реализации рассматриваемого элемента – доведение управленческого решения до его непосредственных исполнителей. Данное обстоятельство продиктовано прежде всего спецификой деятельности ОВД, в том числе вытекающей из нее характерной особенностью принимаемых ими решений: абсолютное большинство этих решений адресовано подразделениям и сотрудникам; значительная их часть носит секретный характер; множество из них по своему характеру и направленности имеют индивидуальное значение и т. д.

Доведение решений до непосредственных исполнителей не исключает, а в ряде случаев предполагает необходимость информирования о принятом решении других служб, аппаратов и сотрудников, которые не являются его непосредственными исполнителями. Необходимость этого объясняется тем, что широкое информирование о некоторых решениях способствует положительным изменениям в функционировании всей системы органов МВД, создает предпосылки для взаимодействия органов, способствует более качественному выполнению решений субъекта. На этом этапе необходимо также разъяснить сотруднику-исполнителю значимость и обоснованность своего решения для того, чтобы сформировать у последнего желаемое отношение к указанному решению. При этом у подчиненного должна сложиться твердая убежденность в том, что поручаемое задание (поставленная задача) есть результат активной необходимости, а не личного желания начальника.

Уяснение и детализация решений, поступивших с иных уровней управления, является важным элементом организации их исполнения. Его значение 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.

По этой причине организатор исполнения управленческого решения вышестоящего субъекта обязан, в первую очередь, сам предпринять определенные меры к его уяснению. В связи с этим ему следует выяснить общий смысл, генеральную идею решения. Большинство управленческих решений очень значительны по объему, включают

¹ См.: Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1971. С. 165–193; Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. С. 226–284.

в себя множество предписаний, которые требуют не только их глубокого усвоения и осмысления, но и правильного истолкования. Вследствие данной особенности, помимо выяснения общей идеи подобных решений, необходимо их тщательное изучение. Среди многочисленных управленческих решений, принимаемых в ОВД, абсолютное большинство составляют нормативные правовые акты (инструкции, положения, правила и пр.). Достаточно часто МВД собственными приказами объявляют акты управления, принятые Главой государства, органами представительной и исполнительной государственной власти (решения, указы, постановления). С целью уяснения подобных, как и многих других, волеизъявлений вышестоящих субъектов применяются различные правила толкования норм права, а также другие виды и способы толкования, принятые в теории права и практике: по объему, грамматическое, логическое, историческое и др.

На данном этапе у субъекта, организующего реализацию решения, могут возникнуть разного рода неясности, вопросы, причинами которых являются:

сложная для уяснения форма (несовершенство) редакции принятого управленческого решения;

невнимание исполнителя или низкий уровень его профессиональной подготовки, препятствующий верному уяснению замысла вышестоящего субъекта.

Эти неясности и вопросы надо попытаться прояснить или разрешить прежде всего путем повторного, более подробного, а при необходимости, неоднократного изучения этого решения. В случаях когда предпринятые усилия не привели к успеху, следует обратиться к другим решениям по аналогичным или смежным вопросам; изучить нормативные акты, учебную и иную литературу; проконсультироваться у коллег-специалистов, ученых и других компетентных лиц.

Значение детализации управленческого решения состоит в том, что она позволяет: спланировать последующую деятельность по реализации решения; сформулировать конкретные задачи исполнителям; выявить вопросы, не нашедшие отражения в формулировке общего решения; обнаружить потребность во взаимодействии исполнителей и определить его формы; устранить дублирование; обеспечить контроль за деятельностью исполнителей и учет результатов их работы¹.

Подбор и расстановка исполнителей, их инструктаж и обучение. В процессе принятия решения и последующей его детализации субъект

¹ См.: Основы управления в органах внутренних дел : учебник / Н.И. Буденко [и др.] ; под ред. А.П. Коренева. М. : Моск. ун-т МВД России, ЦИТ-М, 2002. С. 201.

управления в определенной мере преддрекает состав исполнителей, заранее предвидя, что выполнять его будут конкретные органы, структурные подразделения, группы сотрудников и отдельные лица.

В то же время на практике личный состав привлекаемых к исполнению решения общих, функциональных и вспомогательных служб и подразделений обладают разной степенью развитости деловых, моральных, психологических качеств. По этой причине субъект, организующий исполнение решения, обязан подобрать таких сотрудников, которые по своим личностным и профессиональным качествам в наиболее выраженной степени соответствуют содержанию предстоящего объема работы. Задача оптимального подбора и распределения исполнителей является творческой. Однако при ее решении следует руководствоваться набором выработанных теорией и практикой управленческой деятельности правил, существенно повышающих эффективность ее реализации.

1. Исполнитель должен подбираться под задачу, а не задача под исполнителя. Это правило обусловлено тем, что содержание управления определяется формально закрепленными целями, которые обязан достигать орган, и задачами, которые он должен решать, а не его структурой и кадровым составом.

2. Уровень сложности задания должен достигать предельной границы возможностей сотрудника (исполнителя). Необходимость следования данному требованию обусловлена следующими обстоятельствами:

во-первых, значительное превышение указанной границы ведет к срыву выполнения задания, в то же время подобного рода систематические неудачи могут подорвать у исполнителя уверенность в собственных силах, способностях и потенциальных возможностях;

во-вторых, поручение квалифицированному, опытному исполнителю относительно простых заданий, которые не требуют применения имеющихся у сотрудника знаний и накопленного опыта нецелесообразно, поскольку является нерациональным расходом ресурсов и в результате выполнения в ежедневном режиме простых поручений исполнитель может потерять интерес к ним, что приведет к снижению качества их выполнения.

3. При определении конкретного исполнителя следует учитывать его функциональные обязанности, уровень знаний и умений, а также персональные особенности личности. Соблюдение указанных требований, с учетом изложенных выше, дает возможность субъекту управления из числа потенциальных сотрудников выбрать в наибольшей степени пригодную для реализации конкретного решения кандидатуру. Оптимальный подбор и правильная расстановка исполнителей создает нужные

условия для успешной реализации принятого решения. Значение данного этапа состоит в том, что добросовестно организованный и качественно проведенный, исчерпывающий по содержанию и форме инструктаж в значительной мере способствует успешному выполнению сформулированных в решении задач. Содержание и степень конкретности проводимого инструктажа во многом зависят от должностного положения и профессионального опыта лица, его проводящего, персонального состава инструктируемых лиц, сложности и новизны решения, а также некоторых других факторов и обстоятельств.

В определенных случаях инструктаж необходимо дополнять обучением исполнителей. Востребованность в обучении может возникнуть в случаях реализации сложных, многоплановых или инновационных решений и заданий, а также когда к организации их исполнения привлекаются новые сотрудники. Значение и роль обучения заключаются в том, что оно формирует необходимый для эффективного выполнения поставленной задачи уровень индивидуальной теоретической подготовки исполнителей путем привития качественно новых знаний, появления у них ранее отсутствовавших профессиональных навыков и умений.

Теория управления в качестве *основных средств (методов) реализации управленческих решений*, применяемых субъектами управления, выделяет следующие компоненты:

установление критерия оценки успешной реализации управленческого решения. В качестве критерия оценки организации исполнения управленческих решений выступает общая эффективность функционирования ОВД, суть которой состоит в максимальном использовании наличных ресурсов для достижения продуктивных результатов оперативно-служебной деятельности. Ведущим из требований, предъявляемых к осуществлению организаторской работы, является постановка и формулирование основной цели. В связи с этим важно владеть научно-прикладным методом «основного звена», который позволяет субъекту управления концентрировать внимание подчиненных на ведущем участке работы;

уяснение приоритетной цели управленческого решения, а также разработка и принятие плана (алгоритма) требуемых действий (мер); всестороннее ресурсное и иное обеспечение успешного выполнения комплекса работ, направленных на исполнение принятого решения;

определение социальной и правовой ответственности субъекта управления за своевременность и качество организации исполнения решения и реализацию делегированных полномочий, требуемых для практического воплощения исчерпывающих организационных мер;

обеспечение должной координации работы и контроля организационной деятельности на всех этапах реализации управленческого решения.

Использование этих средств зависит от содержания полномочий субъекта, которые шире у руководителя ОВД и относительно ограничены у конкретного сотрудника, ответственного за определенный участок организационной работы. Для упорядочения всего спектра средств организационной деятельности в ОВД в соответствующих нормативных актах дифференцируются виды и содержание должностных обязанностей и прав начальников всех уровней управления, в том числе отдельных категорий сотрудников.

Таким образом, организационная деятельность есть единый процесс управления, который при организации исполнения управленческого решения наполняется собственным содержанием, которое в виде технологического процесса может быть представлено посредством определенного алгоритма – последовательно реализуемых этапов деятельности соответствующих субъектов.

Процесс организационного обеспечения предполагает постановку и решение управленческим субъектом ряда принципиальных вопросов, основными из которых являются:

1. *Обеспечение соответствия фактора времени содержанию и объему задач*, определенных в управленческом решении, которое состоит в наиболее точном установлении срока выполнения перечня заданий и работ, порученных конкретным исполнителям.

Стремление субъекта управления, организующего процесс исполнения решения, достичь предполагаемого результата в максимально сжатые сроки следует увязывать с реально затрачиваемым временем. В этой связи необходимо учитывать характер и действительный объем возлагаемой на исполнителей работы, наличие территориальных, административных и организационных барьеров, возникающих на пути прохождения команд, особенности и реальные условия деятельности подчиненных, а также их свойства личности и т. п.

2. *Организация системы информации*, способная, во-первых, обеспечить субъекта управления максимально полными и актуальными сведениями, касающимися выполнения решения, во-вторых, – информированность исполнителей о степени достижения результатов, изменениях управленческого решения либо условий деятельности.

3. *Организация взаимодействия между исполнителями, координация их деятельности*, необходимость в которых возникает тогда, когда в реализации решения участвуют несколько исполнителей, выполняющих порученные им частные задания. При этом исполнение решения в

целом может быть достигнуто лишь при условии успешной реализации каждого из частных заданий¹.

Для достижения подобного результата необходимо организовать должный уровень взаимодействия, который в целом и общем виде представляет собой базирующуюся на системе законодательства, согласованную по субъектам, установленным целям, месту и времени, функциональную деятельность исполнителей в совместном выполнении поставленных задач посредством оптимальной комбинации и последовательности присущих им средств и методов.

Базовыми организационными формами взаимодействия являются: совместная правовая и неправовая деятельность взаимодействующих субъектов (решение общих задач одновременно и вместе);

согласованное пространственно-параллельное выполнение задач данными субъектами при их одновременно самостоятельном функционировании (посредством постоянной концентрации усилий в режиме раздельного функционирования).

Приоритетным видом организационного обеспечения реализации решения выступает координация деятельности исполнителей, в процессе которой субъект управления нормативно определяет взаимодействующих исполнителей, конкретные виды и формы взаимодействия, планирует и организует практическую отработку взаимодействия сотрудников, оказывая им, по мере необходимости, помощь в выполнении заданий, поддерживает должный уровень взаимодействия между исполнителями.

Важными элементами процесса исполнения управленческих решений являются *контроль за их реализацией, корректирование управленческих решений и регулирование системы управления.*

Именно после осуществления всех рассмотренных ранее компонентов организации исполнения управленческого решения начинается его практическая реализация, сотрудники-исполнители начинают действовать в предусмотренных параметрах. С этого момента субъекту управления необходимо постоянно владеть информацией, насколько деятельность исполнителей соответствует установленной в решении программе, какие недоработки, а также отклонения стали возможны в процессе ее осуществления. Этому способствует *контроль исполнения решения*, в результате реализации которого субъект управления получает требуемые сведения о степени реального осуществления решения, ходе его выполнения, об имевших место отклонениях от установленных пара-

метров в деятельности исполнителей, состоянии и динамике условий и обстановки, в которых действует сотрудник.

Значение контроля заключается в том, что полученная в процессе его реализации социальная информация позволяет субъекту осуществить корректировку решений и выполнить регулирование системы управления.

Корректирование состоит во внесении дополнений, уточнений, поправок, изменений в ранее подготовленное, принятое находящееся в процессе реализации решение. Необходимость корректирования (корректирования) управленческих решений обусловлена двумя основными причинами:

управленческое решение в определенной мере всегда статично, в то время как конкретные ситуации, в условиях которых оно реализуется, регулярно и динамично изменяются;

с учетом этого у лица, принимающего решение, всегда присутствует степень большей или меньшей неопределенности, касающейся относительно возможных изменений обстановки и протекающих условий, в которых принятое решение будет исполняться.

Непредвиденные изменения обстановки и условий (например, совершение опасного преступления, 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, методы и формы их выполнения; отказаться от проведения отдельных мероприятий либо осуществить ранее не предусмотренные и т. п.

Ввиду того что корректирование решений целесообразно в случае исключительной необходимости и возможно только в отношении собственного решения, то задачей любого управленческого субъекта будет своевременное обнаружение, а затем адекватная реакция на данную необходимость.

Изменение условий и обстановки, в рамках которых воплощается в жизнь решение, могут потребовать от управленческого субъекта и иного вида ответного реагирования – *регулирования системы управления*, суть которого состоит в приведении системы в состояние, соответствующее вновь сложившейся обстановке. При такой реакции происходит изменение состава и количества исполнителей, их замена, качественная перестановка, осуществляется дополнительное информационное, материальное и иное обеспечение их деятельности, возрастает интенсивность работы исполнителей и т. д., а непосредственно содержание решения остается неизменным.

¹ Основы управления в органах внутренних дел : учебник / Н.И. Буденко [и др.] ; под ред. А.П. Коренева. М. : Моск. ун-т МВД России ; ЦИТ-М, 2002. С. 205–206.

Так как корректирование и регулирование направлены на нивелирование возникающих на пути реализации решения дезорганизующих воздействий и иного рода препятствий, то они могут выполняться одновременно, взаимосвязано. На основе анализа обратной информации, полученной посредством контроля, субъектом управления реализуется не только корректирование и регулирование, но и одновременно оценка результатов исполнения решения.

Этап «подведение итогов» – заключительный компонент организации исполнения решения, значение которого выражается в двух органично взаимосвязанных и взаимообусловленных аспектах: воспитательном и организационном.

В частности, воспитательный аспект подведения итогов состоит в том, что знание личным составом качества, результатов и социальной значимости собственного труда, объективная оценка их работы гарантируют должную мотивацию их служебной деятельности при реализации последующих решений, мобилизуют их в аспекте достижения более высоких результатов. Что касается организационного аспекта, то на этом этапе субъект управления получает возможность реально оценить эффективность и качество принятого решения, обнаружить его недостатки, а также упущения в организации его исполнения; в рамках данной процедуры одновременно выявляются новые проблемы, которые требуют своего дальнейшего разрешения.

В рамках подведения итогов формулируются выводы: насколько полно выполнено управленческое решение; каков уровень эффективности процесса его осуществления (т. е. степень оптимальности затрат основных и приданных сил, организационных и правовых средств, временного фактора); насколько достигнута поставленная цель; какие позитивные аспекты выделены в исполнительской деятельности; виды и содержание недостатков, имевших место в организации исполнения решения и намеченные пути их предупреждения в дальнейшей работе.

Подведением итогов заканчивается организаторская работа по реализации управленческих решений. На основе анализа полученной информации подготавливается и принимается новое решение и подобным образом управленческий цикл возобновляется.

Важное место в содержании механизма реализации управленческих решений занимают *субъекты организации исполнения решений*, т. е. должностные лица, которые организуют реализацию решений на различном управленческом уровне. К ним относятся: министры, председатели государственных комитетов и государственных организаций, руководители местных органов власти, ГУВД-УВД, начальники ОВД

территориального уровня (ГУ-РУ-ГО-РОВД, ОВДТ), штабные и иные подразделения, а также должностные лица, реализующие управленческие функции. Как субъекты реализации решений руководители должны решить следующие задачи:

упорядочить элементы системы и отношения между ними для успешного выполнения принятых решений;

поддерживать и совершенствовать эту упорядоченность путем осуществления правовых, организационных и иных форм регулирования деятельности по реализации решения;

осуществить наблюдение и проверку соответствия процесса функционирования организации, в том числе ОВД, принятым решениям;

определить цели, поставленные в них, и осуществить управленческое воздействие в случае возникновения отклонений; создать необходимые условия для успешной реализации управленческих решений, в частности, кадровое, информационное, иное обеспечение и т. д.

Права, обязанности и ответственность каждого из субъектов должны быть тщательно разработаны. При этом речь идет не о правах, обязанностях и ответственности в целом, а о полномочиях, которыми они должны быть наделены в плане выработки или организации исполнения тех или иных решений. Данные полномочия во многом предопределяются должностными инструкциями или функциональными обязанностями руководителей, но не во всех отношениях. Для каждого субъекта организации исполнения решений необходимо четко определить перечень объектов, в отношении которых они могут в случае необходимости при реализации тех или иных решений осуществлять соответствующие управленческие воздействия. В качестве таких объектов могут выступать подразделения, сотрудники, выполняющие определенные функции, ресурсы, процессы, документы и т. д. Четкая регламентация фактических полномочий субъектов организации исполнения решений, а также возможного их расширения, в случае возникновения соответствующей ситуации, делает процесс реализации решений упорядоченным и управляемым, что положительно скажется на исполнимости решений.

Решение данной задачи невозможно без рассмотрения связанной с ней, но менее важной проблемы. Речь идет о возможности делегирования полномочий по реализации решений, передачи части прав вышестоящих органов управления нижестоящим звеньям с целью разгрузки высшего уровня руководства, повышения оперативности выполнения поставленных задач. В случае когда подведение соответствующего объекта под «потенциальную юрисдикцию» конкретного сотрудника требует наделения его необходимыми правами, то это должно быть сделано в соответствии с принципами делегирования полномочий.

4.4. Делегирование полномочий как средство повышения качества разработки и реализации управленческих решений

Делегирование в общем смысле слова – передача подчиненному задач или функций из сферы деятельности руководителя. Для выполнения рабочей задачи одновременно должны делегироваться необходимая компетенция, ресурсы и ответственность в специальной сфере (функциональная ответственность). Руководитель сохраняет за собой ответственность за руководство (управленческая ответственность), которая не может быть делегирована.

Данный метод является не только методом управления. Он способствует развитию подчиненных, поэтому его можно рассматривать и как способ обучения персонала. Для достижения успеха руководителям различных уровней необходимо постоянно повышать эффективность, как своей деятельности, так и деятельности своих подчиненных.

Распределение должностных обязанностей позволяет повысить квалификацию служебного коллектива, ведь каждый его сотрудник разделяет цели и ценности этой организации, и какой вклад вносит отдельный ее работник в достижение общего успеха. Руководитель, делегируя своим подчиненным часть полномочий, дает им возможность самосовершенствоваться, овладевая дополнительными профессиональными навыками, создаются условия для развития умений и способностей применительно к появлению новых, более сложных, задач. Передача различных по содержанию полномочий является составной частью децентрализации. В случае неразвитости (отсутствия востребованности) института делегирования полномочий управление социальной организацией становится слишком централизованным. Чрезмерная централизация препятствует развитию инициативы категорий руководящего состава из числа более низшего звена. Факторы, определяющие степень децентрализации управления, включают в себя следующее: восприимчивость к новым идеям; готовность передать решение незначительных вопросов низшему звену управления; готовность доверять низшему звену управления; стремление осуществлять лишь общий контроль (а не почасовой, ежедневный).

Передача полномочий должна быть методом, использующимся не от одного случая к другому, а действующим на постоянной основе. Только тогда можно определить, кто из сотрудников способен выполнить работу руководителя и достичь требуемого качества исполнения. В процессе делегирования полномочий нельзя забывать то обстоятельство, что подчиненному следует передавать наряду с обязанностями также и

права, власть. Создающая условия для развития способностей организация культивирует креативность и лучшие индивидуальные качества, включает больше разнообразия в совместную деятельность персонала; она преуспевает в сложной и динамичной обстановке, гибко реагируя разнообразными методами на изменения в окружающей среде; относится к проблемам как к потенциальным возможностям и не боится признавать собственные ошибки. Социальная организация, применяющая институт делегирования полномочий, – коллектив, который всегда нацелен на прогресс, успех и ориентирован на будущее. Напротив, в организациях, которые не проводят делегирование полномочий, положение и должность, знания и компетентность часто ценятся больше реального вклада в работу. Методика и правила важнее, чем новаторские решения. Высоко ценятся стандарты работы, есть общепринятые нормы того, как нужно действовать. Проблемы вызывают замешательство и часто замалчиваются, но потом снова всплывают. Не проводящая делегирование полномочий организация – организация единообразия, нормативов, правил, образцов и сосредоточения на решении сиюминутных задач.

В теории и практике управления конвенциональным считается «золотое» правило руководства, концентрированным выражением которого является следующий тезис: наиболее важной способностью начальника выступает получение конечных результатов через своих сотрудников. В той мере, в которой руководитель умело и грамотно передает свои полномочия подчиненным сотрудникам, его руководство подлежит признанию как эффективное. Данный процесс, предполагающий *единство доверия и требовательности*, общие принципы которого были разработаны еще в 20-х гг. XX в. советским ученым в области научной организации труда П.М. Керженцевым, получает сегодня все более широкое распространение под названием «Делегирование организационных полномочий и ответственности»¹.

Организационно-правовой институт делегирования представляет собой одну из продуктивных методик воспитания, руководства, управления в целом. Общий подход заключается в том, что передавать полномочия нужно всегда, когда для этого имеется возможность, максимальному количеству работников, находящихся на самых разных уровнях управленческой структуры, там, где в рамках предметной деятельности реализуются принимаемые решения. При этом предполагается, что руководитель заблаговременно определяет, с какой целью, кому и какие конкретно полномочия следует передавать, какие выгоды для персонала

¹ См.: Керженцев П.М. Принципы организации: избранные произведения. М.: Экономика, 1968. С. 399–403.

могут быть получены и, одновременно с этим, какие препятствия возникнут. Искусство управления есть умение работать посредством других сотрудников, а не выполнять весь объем работы самому. Основная задача руководителя состоит в умении думать, анализировать информацию, организовывать, обеспечивать, планировать, принимать стратегические решения.

Ключевой категорией процесса делегирования является понятие «полномочия».

Полномочия – ограниченное организационное право на использование ресурсов (трудовых, информационных, финансовых и др.) организации в аспекте направления усилий сотрудников на выполнение определенных задач.

Выделяют линейные и аппаратные (штабные) *виды полномочий*.

Цепочка команд, созданная путем делегирования полномочий, является отличительной чертой всех организаций, за исключением небольших. Линейная власть передается непосредственно от начальника к подчиненному, а затем и к другим подчиненным. Делегирование линейных полномочий создает иерархию уровней управления.

Виды полномочий сотрудников штабного аппарата.

Рекомендательные полномочия заключаются в том, что их владелец при необходимости может дать совет менеджерам или исполнителям, которые в них нуждаются, как лучше решить узкопрофессиональный вопрос.

Необходимые согласования – процедура принятия решения включает в себя обязательное согласование решения с заинтересованными сотрудниками штаба. Если штаб возражает против такого решения, оно не может быть принято.

Параллельные разрешения предоставляют персоналу право отклонять решения линейного руководства. Это позволяет осуществлять более жесткий контроль и предотвращать грубые ошибки. Финансовые решения требуют двух подписей.

Контрольные и отчетные полномочия позволяют их обладателям проверять деятельность руководителей и исполнителей в официально установленных рамках, требовать от них предоставления обязательной информации, анализировать ее и направлять полученные результаты вместе с заключениями в соответствующие органы.

Делегирование необходимо, но оно не может применяться ко всем видам работы. В любом случае, делегированию подлежат полномочия на выполнение следующих видов работ: рутинная работа; специализи-

рованные виды деятельности (т. е. те виды деятельности, которые сотрудники могут выполнять лучше, чем руководитель); частные вопросы; подготовительная работа (обобщение материала, формулирование первоначальных выводов, написание различных проектов); посещение различных информационных мероприятий, подготовка презентаций, обмен опытом. В то же время монотонная и неинтересная работа должна чередоваться с увлекательной, которая побуждает исполнителей совершенствовать свои знания и навыки, соревноваться друг с другом и добиваться превосходства. Игнорирование этих обстоятельств, постоянное вмешательство в процесс самостоятельной деятельности исполнителей, ограничение творческого подхода и пр. ведет к резкому ухудшению морального климата и подрывает саму идею делегирования.

Никогда не подлежат делегированию: постановка целей; окончательное решение по стратегическим вопросам; итоги мониторинга; мотивация сотрудников; задачи особой важности; высокорисковые задачи; необычные, исключительные случаи; текущие неотложные дела, не оставляющие времени на объяснения или перепроверку; конфиденциальные вопросы.

Чаще всего полномочия делегируются непосредственным подчиненным, а они по согласованию с руководителем делегируют их дальше. Эти люди должны быть способными, компетентными в своей области, иметь склонность к организационно-управленческой деятельности, желание добиться успеха, а также быть приверженными целям организации и разделять взгляды руководителя, что вызовет его доверие.

Процесс делегирования полномочий должен быть тщательно спланирован исходя из целей организации, обычно отдельно для каждой задачи. При необходимости разрабатываются графики работы и контроля, создаются инструкции, определяющие пределы ответственности подчиненных, которые заранее знакомятся с этими документами и вносят в них предложения и поправки.

Цели и принципы делегирования полномочий. В научной литературе, посвященной разработке вопросов теории и практики управленческой деятельности, выделяются следующие цели делегирования:

1. *Подчиненный может выполнять эту работу лучше, чем начальник.* Нет ничего парадоксального или противоздравственного в том, что руководитель в некоторых узких областях слабее специалиста. Главная квалификация руководителя, в которой он должен превосходить любого подчиненного, – умение мобилизовать и скоординировать, применить все имеющиеся у подчиненных способности, умения и знания.

2. *Чрезмерная занятость не позволяет руководителю самому справиться с этой проблемой.* Никто, даже самый способный руководитель,

не может сделать всю работу в одиночку. В этом смысле делегирование является средством борьбы с текучестью кадров.

3. *Делегирование полномочий может быть методом обучения перспективных сотрудников и способствовать формированию из них кадрового резерва.*

4. *Делегирование полномочий позволяет руководителю высвободить время и силы и создать наилучшие условия для решения стратегических и долгосрочных управленческих задач.*

5. *Делегирование может быть использовано как метод изучения коллектива и отдельных подчиненных.* При постановке определенных управленческих задач своим подчиненным, руководитель дает им возможность проявить свои способности. Кроме того, временные отношения подчинения одних сотрудников другим позволяют выявить наиболее эффективные группы, симпатии и антипатии между членами коллектива, т. е. неформальную структуру.

6. *Делегирование полномочий при умелом поведении начальника воспринимается подчиненными как особое доверие.* Это форма морального поощрения.

7. *Необходимо максимально повысить качество принимаемых решений.* Это достигается за счет того, что решения принимаются на более низких уровнях, где сконцентрирована необходимая информация, опыт и навыки узких специалистов, которые еще не успели исказиться.

8. *Необходимо активизировать «человеческий фактор», т. е. мобилизовать скрытые резервы и повысить потенциал нижестоящих уровней.* В этом случае срабатывает «эффект доверия босса», который позволяет повысить вовлеченность и заинтересованность сотрудников.

Принципы делегирования полномочий, обсуждаемые ниже, являются основополагающими для надлежащего делегирования полномочий. Несоблюдение их на практике может привести к тому, что делегирование полномочий окажется неэффективным, организация неустойчивой, а процесс управления значительно усложнится.

Принцип субсидиарности на основе ожидаемых результатов. Так как смысл полномочий заключается в предоставлении руководителю определенного инструмента для внесения соответствующего вклада в достижение целей компании, то полномочия, делегированные отдельному руководителю, должны быть достаточными для обеспечения достижения ожидаемых результатов. Делегирование полномочий в соответствии с ожидаемыми результатами предполагает постановку целей и разработку планов, доведение их до сведения подчиненных и понимание ими, а также создание соответствующих должностей, которые будут способствовать выполнению поставленных задач.

Принцип функционального определения означает: чем четче обозначаются результаты, ожидаемые от руководителя или структурного подразделения, и чем полнее определяются направления их деятельности и делегируются организационные полномочия, тем четче понимаются служебные и информационные связи с другими руководителями и подразделениями, а в результате повышается потенциал способности вклада этих управленческих и структурных подразделений в аспекте реализации целей организаций.

Этот принцип очень прост в концептуальном плане, однако его часто трудно применять на практике. Четкое определение содержания работы и делегирование необходимых полномочий для ее выполнения в большинстве случаев требует терпения, высокого интеллекта и четкого понимания целей и планов.

Скалярный принцип относится к цепочке прямых трудовых отношений между руководителями и подчиненными по всей организации. Всегда должен быть человек, обладающий высшей властью в организации. Чем четче выстроена линия служебного общения руководителя с каждым из подчиненных, тем эффективнее процесс принятия решений и коммуникации. Четкое понимание скалярного принципа является необходимым условием нормального функционирования организации. Подчиненные должны знать, во-первых, кто делегирует им полномочия, а во-вторых, на чье усмотрение они должны делегировать решение проблем, выходящих за рамки их полномочий.

Принцип организационного уровня полномочий вытекает из сочетания принципа функционального определения и скалярного принципа. Принцип организационного уровня полномочий подразумевает под собой, что для поддержания эффективности делегирования полномочий необходимо, чтобы отдельные сотрудники самостоятельно принимали решения в рамках полномочий, а не перенаправляли на более высокие организационные уровни. Исходя из принципа уровня полномочий, становится ясно, что если руководители хотят добиться эффективного делегирования полномочий и тем самым снять с себя определенную часть бремени принятия решений, то они должны быть уверены, что полномочия понятны подчиненному, что он их четко осознает.

Принцип единоначалия является одним из основных принципов управления, который формулируется следующим образом: чем полнее взаимоотношения между подчиненным и руководителем, тем меньше вероятность получения им противоречивых указаний и тем выше чувство личной ответственности за результаты работы.

Принцип соответствия полномочий и ответственности. Поскольку власть – это право выполнять порученную работу, а ответственность – обязанность ее выполнять, то логически следует, что власть должна соответствовать ответственности. Из этого очевидного обстоятельства вытекает следующий принцип: ответственность за определенные действия не может превышать объем делегированных полномочий, но и не должна быть меньше его. Это соответствие не математическое по своей природе, а скорее пространственно-временного порядка, поскольку и власть, и ответственность относятся к одной и той же задаче.

Делегирование полномочий обусловлено *нормой управляемости*, т. е. количеством людей, которыми непосредственно управляет руководитель, которые находятся в его непосредственном подчинении. Оптимизация распределения управленческих действий, операций и процедур по уровням управления непосредственно связана с определением нормы управляемости начальников различного ранга, т. е. количества сотрудников, непосредственно подчиненных указанному линейному руководителю.

При расчете нормы управляемости необходимо учитывать следующие факторы: характеристики внешней среды данной организации – динамизм, сложность, неопределенность информации; конкретного уровня управления – характер решаемых задач, способности и стиль управления руководителя, характеристики подчиненных; цель и сферу деятельности организации (если это производство, то границы норм управляемости могут быть значительно завышены); тип организационной структуры организации; сходность, территориальная удаленность, сложность работ; уровень профессионализма руководителя; индивидуальные способности и психологические параметры руководителя; уровень профессиональной подготовки и опыт исполнителей; этап формирования коллектива, уровень его зрелости; степень ясности в делегировании прав и ответственности; степень четкости в постановке целей.

В качестве общих рекомендаций по установлению норм управляемости можно принять следующие:

1) норма управляющего персонала составляет 5–7 человек. Для руководящих должностей в подразделениях со значительным удельным весом работ творческого нестандартного характера, высокой квалификации или частыми отклонениями от заранее намеченной технологии процесса;

2) норма управляющего персонала составляет 10–12 человек для руководящих должностей в подразделениях с достаточно устоявшимся характером работ, в значительной мере определяемым стандартом организационно-управленческих процедур;

3) в любом случае норма управляющего персонала не должна превышать 15–17 человек, иначе коллектив становится неуправляемым.

В *рамках процесса и методики делегирования* полномочий существуют следующие рекомендации.

Передача задачи или вида деятельности может быть осуществлена:

на длительный срок (долгосрочное или общее делегирование);

или ограничиться разовыми поручениями (разовое делегирование).

Однако сама задача остается в функциональной сфере руководителя.

Как и любая другая техника, делегирование работает только тогда, когда оно практикуется профессионально. Простое объяснение деталей работы сотруднику без предоставления ему общего плана и полной ответственности за то, что он делает, не имеет ничего общего с делегированием полномочий. Правильное делегирование состоит из следующих *этапов*:

передача задания (сотруднику дается четко определенный объем работы, относящейся к функциональной сфере руководителя);

передача компетенции (правильное делегирование включает в себя также передачу деловой, финансовой и личной компетенции, которая просто необходима для самостоятельной работы над поставленной задачей).

Методика делегирования полномочий предполагает, что руководитель должен проанализировать текущие задачи организации и определить: кто и в каком объеме из заместителей и руководителей подразделений несет за них ответственность (на этапах принятия, реализации решения, информирования руководителя о результатах его выполнения); кто предлагает предварительные решения, а кто делает окончательный выбор; кто выполняет задание после подробных инструкций руководителя, что и как это делать.

Чтобы определить задачи, которые действительно целесообразно делегировать кому-то другому, руководитель должен сначала проанализировать свою нагрузку, а затем разделить конкретные обязанности на те, которые он должен: сохранить для себя; разделять ответственность; делегировать подчиненным.

Далее нужно сравнить делегированные задачи с объемом полномочий, которые он намерен возложить на исполнителя, используя следующую градацию: выполнять без согласования; выполнять, периодически информируя менеджера о предпринятых шагах; выполнять только после его утверждения.

После определения объема делегированных полномочий необходимо проинформировать об этом исполнителя. Поиск исполнителя должен начинаться на самом низком уровне организации, двигаясь снизу вверх. Иногда задача должна быть разделена на более мелкие и простые под-

задачи. Начальник должен оценить деловые и личностные качества сотрудников, которым он избегает делегировать полномочия, и проанализировать причины своих сомнений. Если главный аргумент заключается в том, что сотрудники не готовы самостоятельно выполнять поставленные задачи, то необходимо разработать планы развития этих сотрудников. Одним из ключевых условий успешного делегирования полномочий является четкое понимание ожиданий руководителя. Поэтому для каждого проекта или задачи, которые предполагается делегировать, необходимо определить, когда эта задача должна быть выполнена, какие полномочия должны быть предоставлены исполнителям, через какие промежутки времени должны представляться отчеты об исполнении.

Когда текущий объект делегирования определен, необходимо организовать делегирование. Власть передается на конкретную должность, а не человеку. Важно указать цель деятельности, которая соответствует интеллектуальным характеристикам. Для того чтобы определить объем полномочий, необходимых и достаточных для достижения поставленной цели, важно проанализировать сложившуюся ситуацию. Следующим этапом делегирования является выполнение мотивационной функции, так как делегирование полномочий не только освобождает руководителя, но и является методом обучения и мотивации персонала, поэтому она важна не только для эффективного достижения текущих целей, но и для развития организации в будущем.

Глава 5

ФУНКЦИЯ КОНТРОЛЯ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

5.1. Понятие контроля как функции управления. Задачи, виды и формы контроля в органах внутренних дел

Слово «контроль» происходит от французского *controle*, которое дословно означает «встречная, контрольная запись с целью проверки первой». Первоначально это слово использовалось преимущественно в бухгалтерском учете. Английское слово *control* имеет несколько иной смысл: «господство», «власть», «насилие». В понимании многих контроль действительно ассоциируется с насилием, командованием, поэтому термин «контроль» часто вызывает отрицательные эмоции. Однако такое представление о контроле уводит от истины. Контроль – не чрезвычайная мера, не вопрос доверия или недоверия к сотрудникам. Это неотъемлемая часть управленческой деятельности, ее функция. В декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI), состоявшейся в г. Лиме (Перу) в 1977 г., было записано: «Контроль – неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов на возможно более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»¹.

Основатель административной школы управления А. Файоль в своей ключевой работе «Общее и промышленное управление», рассматривая контроль как один из элементов управления, говорит: «Контроль в предприятии состоит в проверке – все ли протекает согласно принятой программе, согласно данным приказам и установленным принципам.

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята в г. Лиме 17–26 окт. 1977 г. IX Конгрессом Междунар. орг. высш. органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

Его целью является отметить ошибки и заблуждения, чтобы можно было их исправить и избежать их повторения. Он применяется в отношении ко всему: к вещам, к лицам, к действиям»¹.

Говоря о сущности контроля, следует отметить, что ввиду многогранности данного явления его можно рассматривать в разных аспектах. Так, контроль можно понимать как:

- функцию управления;
- способ обеспечения законности и дисциплины;
- процесс, обеспечивающий достижение целей организации;
- стадию управленческого цикла;
- форму обратной связи.

Контроль является одним из наиболее значимых элементов процесса управления. Ни планирование, ни создание и совершенствование организационных структур, ни мотивацию нельзя рассматривать в отрыве от контроля. Все базовые функции управления находятся в неразрывной связи, или, как говорят, в управленческом цикле.

Наиболее тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены функции планирования и контроля. Неслучайно, что действия по планированию проводятся так, чтобы легче было осуществить контроль в будущем.

В теоретической литературе существует множество дефиниций контроля. Контроль в управлении можно определить следующим образом: *контроль как функция управления* представляет собой вид управленческой деятельности, обеспечивающий удержание организации на запланированном пути достижения целей посредством периодической оценки, сопоставления текущих результатов деятельности организации с установленными планами и принятия необходимых корректирующих действий в соответствии с целевыми рассогласованиями.

Необходимо обратить внимание, что контроль осуществим при условии наличия двух исходных базовых элементов:

планов, поскольку без них определить эффективность чьей-либо деятельности не представляется возможным;

формально зафиксированной организационной структуры, поскольку субъекту контроля необходимо знать, кто из подчиненных за что отвечает.

Процесс контроля – не одномоментный акт. Это цепочка логично следующих одно за другим действий. В подавляющем большинстве публикаций по управлению² процесс контроля предлагается рассматривать как ряд этапов или стадий:

¹ Файоль А. Общее и промышленное управление / пер. Б.В. Бабина-Кореня. М. : Книга, 1924. С. 61–63.

² См.: Латфуллин Г.Р., Никитин А.С., Серебренников С.С. Теория менеджмента : учеб. для вузов. 3-е изд. СПб. : Питер, 2019. С. 197–198.

1. Выработка стандартов, норм и критериев оценки. Стандарты – конкретные цели, прогресс в достижении которых поддается измерению. Все стандарты, используемые в процессе контроля, должны коррелировать со стратегией и целями организации. Цели, используемые в определении стандартов, должны отвечать требованиям: наличие временных интервалов, в рамках которых должна быть выполнена работа; наличие конкретного параметра, сопоставляя с которым можно оценить степень выполнения работы.

2. Сопоставление реально достигнутых результатов с установленными стандартами. На этом этапе процесса контроля осуществляется измерение достигнутых показателей работы организации, подразделения, исполнителя и сравнение фактически достигнутых результатов с запланированными, что дает возможность установить наличие отклонений в ту или иную сторону.

3. Оценка результатов и принятие необходимых корректирующих действий. По параметрам, оцениваемым в процессе контроля, могут быть получены результаты трех видов:

положительные, когда фактические результаты оказываются лучше запланированных;

отрицательные, когда фактические результаты оказываются хуже запланированных;

ожидаемые, когда контролируемые достигнутые показатели соответствуют плановым.

При получении ожидаемых результатов контроля не требуется никаких корректирующих действий со стороны руководителя.

В случае, когда получены положительные результаты, то их необходимо закрепить и осуществить корректирующие действия, направленные на усиление мер, которые привели к положительному результату.

Если получены отрицательные результаты, их необходимо проанализировать и определить комплекс мер по исправлению ситуации. Руководитель в данной ситуации может делать выбор из трех альтернатив:

- осуществить управленческое воздействие и устранить отклонение;
- ничего не предпринимать;
- изменить стандарт.

С учетом разнообразия видов контроля существуют различные подходы к его классификации. Принято выделять четыре основных вида: по времени осуществления, степени охвата, срокам проведения, форме осуществления.

По времени осуществления контроль делят на предварительный (предупредительный, превентивный), текущий (оперативный) и итоговый (последующий, заключительный, проверка исполнения).

Предварительный контроль может применяться для проверки готовности подчиненных к реализации решения вышестоящего субъекта управления либо к действиям в особых условиях. Предупредительный контроль, как правило, нацелен на проверку человеческих, финансовых и материальных ресурсов организации.

Текущий контроль осуществляется субъектом в процессе организации исполнения решения. Этот вид контроля является элементом организаторской работы руководителя и позволяет осуществлять соответствующие корректирующие действия. Текущий контроль направлен на измерение результатов деятельности, а также целевых расхождений (отклонений) по показателям контроля.

Итоговый контроль осуществляется после реализации решения. Он обеспечивает организацию целевых обратных связей после завершения всех видов работ. На основе заключительного контроля осуществляется корректировка будущих решений с учетом выявленных успехов и недостатков, а также проводится объективная мотивация персонала на будущую деятельность «от достигнутых результатов».

По степени охвата выделяют *сплошной контроль* (общий), которым охватываются все стороны деятельности контролируемого органа, подразделения или сотрудника, и *выборочный* (специальный), который ограничивается лишь отдельными направлениями либо линиями работы.

По срокам проведения контроль делят на систематический, периодический и разовый.

По форме осуществления выделяют финансовый, административный и текущий виды контроля.

Одним из важнейших элементов контроля является его *социальная составляющая*. Представители социологической науки пришли к единому мнению, что *социальный контроль* следует рассматривать в широком и узком смысле слова¹.

В широком смысле социальный контроль – совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государства, соблюдение социального порядка.

В узком смысле социальный контроль чаще всего сводится к проверке исполнения решений вышестоящих органов, соблюдения экономических, организационных и социальных нормативов; выполнения плановых заданий; соблюдения производственной и трудовой дисциплины, норм права и т. д.

¹ См.: Латушева В.В. Социология : учеб. для акад. бакалавриата. 2-е изд. испр. и доп. М. : Юрайт, 2018. С. 129.

В теории управления принято систему социального контроля делить на *государственный* и *общественный* контроль.

Государственный контроль осуществляют только государственные органы и иные организации, уполномоченные на осуществление контроля и включенные в перечень контролирующих органов. В свою очередь, государственный контроль подразделяется на *политический*, *административный* и *судебный*.

Политический контроль осуществляют прежде всего органы и лица, наделенные полномочиями верховной власти. В зависимости от административно-территориального устройства это могут быть общенациональные, региональные и местные выборные органы. Политический контроль осуществляют политические партии, представленные в законодательных органах.

Административный контроль осуществляют исполнительные органы власти. В данном случае, как правило, реализуется контроль со стороны вышестоящих должностных лиц за деятельностью исполнителей, создаются инспекционные и надзорные органы, которые анализируют исполнение законов, иных правовых актов, управленческих решений. Этот вид контроля тесно связан с проверкой служебной деятельности исполнителей. В системе административного контроля находится ведомственный контроль, осуществляемый, в том числе, Министерством внутренних дел Республики Беларусь в отношении аппарата министерства и подчиненных подразделений.

Судебный контроль осуществляют имеющиеся в Республике Беларусь суды: Конституционный Суд; суды общей юрисдикции (Верховный Суд Республики Беларусь, областные (Минский городской) суды, экономические суды областей (города Минска), районные (городские) суды).

Они рассматривают протесты и требования органов государственной власти о признании отдельных актов управления незаконными, дела о преступлениях работников государственного аппарата, признании недействительными актов государственных органов, нарушающих права и интересы организаций и граждан в сфере управления.

Правоохранительные органы любого государства являются гарантом его стабильности и порядка. Поэтому осуществляется процесс исследований о повышении эффективности социального контроля над деятельностью правоохранительной системы. В ряде публикаций, посвященных социальному контролю, этот феномен анализируется как элемент социального управления, определяются механизмы, условия, факторы, гражданско-правовые аспекты социального контроля, а также рассма-

триваются различные формы контроля в системе управления правоохранительными органами¹.

Исследователи сходятся во мнении, что данное направление требует глубокого изучения, развития и повсеместного внедрения. Сотрудникам правоохранительной системы Республики Беларусь необходимо знать суть проводимых исследований, понимать смысл и содержание социального контроля, который, как отмечается исследователями, представляет собой «выполняемую в соответствии с правовыми и социальными нормами деятельность субъектов общественности, государственных органов власти и должностных лиц по осуществлению наблюдения, проверки, оценки результатов деятельности правоохранительных органов и применения мер воздействия к ним с целью минимизации негативных явлений в сфере обеспечения общественного порядка, прав и свобод личности»².

Организация контроля в ОВД строится по тем же правилам, что и для любых иных элементов социальных систем, с учетом специфики их деятельности. *Контроль в ОВД* следует понимать как систему наблюдения и проверки, в результате которых выявляется соответствие процесса функционирования ОВД принятым управленческим решениям.

Задачи контроля в ОВД можно сформулировать, опираясь на стратегические задачи всей системы МВД:

- обеспечение неуклонного выполнения законов и подзаконных актов, регламентирующих деятельность ОВД;

- обеспечение своевременного и качественного выполнения принимаемых в ОВД решений;

- повышение общего уровня организационной и оперативно-служебной деятельности;

- своевременное предупреждение, выявление и устранение недостатков в работе;

- выявление и внедрение положительного опыта;

- повышение дисциплины и ответственности сотрудников;

- содействие правильной оценке и использованию кадров³.

Классификация видов контроля, используемых в ОВД, почти полностью совпадает с аналогичными в иных социальных системах, однако имеет некоторые отличия, связанные со спецификой деятельности системы МВД.

¹ См.: Кузнецова Е.А. Социальный контроль как элемент социального управления : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Омск, 2006. С. 15.

² Социальный контроль как фактор повышения эффективности деятельности полиции (на примере Московской области) : автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2013. С. 17.

³ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 94.

По месту в управленческом цикле выделяют предупредительный (превентивный), текущий (оперативный) и последующий контроль (проверка исполнения).

Предупредительный контроль может применяться для проверки готовности подчиненных к реализации решения вышестоящего субъекта управления либо к действиям в особых условиях. Предупредительный контроль, как правило, нацелен на проверку человеческих, финансовых и материальных ресурсов организации.

Текущий контроль осуществляется субъектом в процессе организации исполнения решения. Этот вид контроля является элементом организаторской работы руководителя и позволяет осуществлять соответствующие корректирующие действия. Текущий контроль направлен на измерение результатов деятельности, а также целевых расхождений (отклонений) по показателям контроля.

Последующий контроль осуществляется после реализации решения. Он обеспечивает организацию целевых обратных связей после завершения всех видов работ. На основе заключительного контроля осуществляется корректировка будущих решений с учетом выявленных успехов и недостатков, а также проводится объективная мотивация персонала на будущую деятельность «от достигнутых результатов».

По назначению (цели и объему) бывает общий и специальный контроль.

Общим контролем охватываются все стороны деятельности контролируемого органа, подразделения или сотрудника.

Специальным контролем охватываются лишь отдельные направления и линии работы.

По субъектам организации и осуществления выделяют общественный и государственный контроль.

По способу получения информации – документальный и реальный (фактический) контроль.

Формы контроля в ОВД еще более специфичны:

1. *Непосредственное ознакомление с деятельностью исполнителей на местах:*

- наблюдение за работой исполнителей;

- инспекторская проверка;

- контрольная проверка;

- целевая проверка.

Наблюдение за работой исполнителей является основной формой контроля, реализуемой руководителями всех уровней управления, во всех службах и подразделениях системы. По многим направлениям служебной деятельности в ОВД порядок осуществления данной формы

контроля детализирован в ведомственных приказах, инструкциях, методических рекомендациях, регламентирующих деятельность конкретных служб и подразделений.

Порядок организации контроля, осуществляемого посредством инспекторских, контрольных и целевых проверок, определен приказом МВД Республики Беларусь от 7 марта 2018 г. № 66 «Об организации работы по проведению проверок выполнения органами внутренних дел Республики Беларусь, организациями и подразделениями, входящих в их систему (структуру), функций и задач, возложенных на указанные органы, организации и подразделения законодательством Республики Беларусь» (далее – приказ МВД № 66).

2. Изучение информационных материалов, характеризующих работу исполнителей:

систематический анализ оперативной и статистической информации о работе исполнителей;

истребование от подчиненных органов письменных отчетов;

изучение материалов, проверок, находящихся на разрешении, иных служебных документов;

изучение общественного мнения о работе подчиненных по материалам печати, жалобам и заявлениям граждан;

рассмотрение и утверждение подготовленных подчиненными проектов решений.

3. Заслушивание исполнителей об их работе:

коллективное (на совещаниях);

индивидуальное.

К коллективному заслушиванию исполнителей об их работе можно отнести подведение итогов оперативно-служебной деятельности.

Процесс реализации контрольной функции характеризуется тремя ключевыми аспектами.

Содержательный аспект связан с направленностью деятельности субъекта управления в процессе контроля. На стадии целеполагания определяют параметры контроля, для которых должны быть определены критерии измерения. При этом достаточно сложно подобрать необходимые критерии для таких целей деятельности ОВД, которые выражены юридическими категориями: общественный порядок, общественная безопасность, защита жизни граждан, раскрытие преступлений и др. На стадии организации работы, которая связана с исполнением управленческих решений, контроль направлен на сопоставление реально достигнутых результатов с установленными параметрами. На дан-

ной стадии субъект управления должен получить объективные ответы на вопросы: насколько реализация решения соответствует ожиданиям и имеется ли необходимость в каких-либо корректирующих мерах. Соответственно, задача субъекта управления состоит в определении степени допустимых отклонений. Субъект управления при этом должен учитывать, что не следует, с одной стороны, подавлять исполнителей чрезмерной опекой, а с другой – ослабление контроля приведет к анархии и потере управления. Направленность отдельных процедур контроля на стадии корректирования должна обеспечивать выбор альтернативного решения субъекта управления: принимать или не принимать меры регулирования, устранить отклонение или изменить контролируемые параметры. Отказ от каких-либо мер либо признание их преждевременными в связи с несущественным характером отклонения также является управленческим решением. В случае принятия решения о необходимости регулирования субъект управления должен подбирать такие методы контроля, которые связаны с причинами отклонения. Изменение контролируемых параметров, как правило, является следствием внесения корректив в цели деятельности и способы их достижения. С помощью соответствующих методов контроля для субъекта управления важно установить, почему достижение целей оказалось невозможным. Вследствие объективных причин (например, изменения законодательства) необходимо вносить коррективы в цели деятельности и соответствующие параметры контроля. Субъективные причины (например, снижение исполнительской дисциплины) обычно приводят к изменению (например, ужесточению) критерия измерения параметров и оценки соответствующей деятельности.

Организационный аспект отражает систему норм, правил и требований, на которых базируется система контроля. Они призваны не допускать дублирования соответствующих функций субъектов управления, использования двойных стандартов для оценки деятельности ОВД.

Успешное решение задачи осуществления действенного контроля возможно лишь при условии, что нормативно-методическое регулирование основывается на четко определенных требованиях. Большинство авторов разделяют следующую систему *требований, предъявляемых к контролю*:

1. Всеобщность контроля. Данное требование означает, что контроль должен распространяться на все ОВД, их подразделения, службы и на каждого сотрудника. Не должно быть органов, подразделений и сотрудников, остающихся вне контроля.

2. Всесторонность контроля. Она состоит в том, что контролем должны охватываться все направления, линии и стороны деятельности подчиненных органов, подразделений и сотрудников.

3. Глубина контроля. Ее суть в обстоятельном, подробном и содержательном изучении субъектом управления деятельности проверяемых. Реализация этого требования исключает поверхностные выводы и формальные оценки работы подчиненных.

4. Объективность контроля. Она означает, что в результате осуществления контроля должна быть получена достоверная информация, отражающая истинное положение дел на контролируемом объекте, позволяющая сделать обоснованные и объективные выводы о работе проверяемых. Объективность анализа препятствует проявлениям субъективизма, тенденциозности и предвзятости в ходе организации и осуществления контроля.

5. Гласность контроля. Она в значительной мере обеспечивает предупреждение и устранение недостатков в работе других, не подвергавшихся проверке органов; внедрение положительного опыта; укрепление дисциплины и повышение ответственности исполнителей. Гласность контроля реализуется путем обязательного доведения до сведения проверяемых.

6. Систематичность контроля. Она заключается в регулярности его осуществления, что исключает параллелизм и дублирование в его осуществлении, обеспечивает учет и преемственность результатов ранее проведенных проверок.

7. Своевременность контроля. Для того чтобы быть эффективным, контроль должен быть своевременным. Своевременность контроля заключается не в исключительно высокой скорости или частоте его проведения, а во временном интервале между проведением измерений или оценок, который адекватно соответствует контролируемому явлению. Значение наиболее подходящего временного интервала такого рода определяется с учетом временных рамок основного плана, скорости изменений и затрат на проведение измерений и распространение полученных результатов. Помимо этого важнейшей целью контроля остается устранение отклонений прежде, чем они приведут к негативным последствиям. Таким образом, система эффективного контроля – это система, которая дает нужную информацию нужным людям до того, как разовьется кризис.

8. Простота контроля. Как правило, наиболее эффективным контролем является простейший с точки зрения тех целей, для которых он предназначен. Простейшие методы контроля требуют меньших усилий и более экономичны. Но самое важное состоит в том, что если система контроля слишком сложна и люди, взаимодействующие с ней, не понимают и не

поддерживают ее, то такая система контроля не может быть эффективной. Чрезмерная сложность ведет к беспорядку, являющемуся синонимом потери контроля над ситуацией. Для того чтобы быть эффективным, контроль должен соответствовать потребностям и возможностям людей, взаимодействующих с системой контроля и реализующих ее¹.

5.2. Организация и методика осуществления контроля в органах внутренних дел

Исходя из общей методологии в основе организации контроля находятся ответы на следующие вопросы:

1. Кто должен осуществлять контроль? В рамках данного вопроса определяется субъект контроля – орган, осуществляющий контрольную деятельность.

2. Кого необходимо контролировать? Ответ на этот вопрос предполагает определение объекта контроля – органа либо его исполнителей, деятельность которых подвергается проверке.

3. Какая деятельность подлежит контролю? Иными словами, определяется предмет контроля – конкретные направления деятельности, подлежащие проверке.

Схема реализована при правовом регулировании и организации контроля в ОВД.

Субъекты контрольной деятельности в ОВД разнообразны, объем компетенции, формы и методы деятельности которых закреплены в локальном правовом акте – приказе МВД № 66. Данным приказом утверждена Инструкция об организации работы по проведению проверок выполнения органами внутренних дел Республики Беларусь, организациями и подразделениями, входящими в их систему (структуру), функций и задач, возложенных на указанные органы, организации и подразделения законодательством Республики Беларусь.

Этот правовой акт разрабатывался в период существенного изменения подходов к контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь, обусловленной принятием Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности» (далее – Указ). Суть Указа заключается в том, что он значительно либерализовал ведение финансово-хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования и

¹ См.: Аврутин Ю.Е. Основы управления в органах внутренних дел : учеб. для вузов. 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. М. : Юрайт, 2018. С. 200–201.

уменьшил количество контрольно-надзорных органов, имеющих право контроля. В контексте требований Указа приказ МВД № 66 определяет, что полномочиями на проведение проверок выполнения ОВД функций и задач, возложенных на них законодательством Республики Беларусь, обладают МВД и его структурные подразделения с правами юридического лица (исключены организации, подчиненные МВД).

Например, если ранее ГУВД, УВД осуществляли в установленном порядке ведомственный контроль за соответствием требованиям законодательства деятельности, осуществляемой подчиненными ОВД, то после вступления в силу приказа МВД № 66 указанные органы управления вместо контроля реализуют функцию «анализа эффективности работы подчиненных органов внутренних дел, оказывают им консультационную, методологическую и практическую помощь, вырабатывают предложения по повышению эффективности работы подчиненных органов внутренних дел»¹.

В качестве *объекта* контроля могут выступать как ОВД и их подразделения, так и отдельно взятые сотрудники.

Предметом контроля является не что иное, как деятельность по реализации всех ранее принятых управленческих решений, а также может быть состояние готовности ОВД к выполнению принятого управленческого решения в будущем. К числу важнейших предметов контроля в ОВД относятся составляющие содержание главных направлений оперативно-служебной деятельности: состояние служебно-боевой и мобилизационной готовности; работа по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, охраны общественного порядка, безопасности дорожного движения; охрана объектов и квартир граждан и др.

Необходимо отметить, что действие приказа МВД № 66 не распространяется на организацию и проведение проверок:

- финансово-хозяйственной деятельности;
- состояния служебно-боевой деятельности ОВД, соединений воинских частей внутренних войск МВД и готовности ОВД и внутренних войск МВД к выполнению задач в области национальной безопасности государства в военной сфере;

- состояния оперативно-розыскной деятельности ОВД, осуществляемой в соответствии с требованиями локальных правовых актов МВД, регламентирующих работу подразделений, наделенных правом осуществления оперативно-розыскной деятельности.

¹ О внесении изменений и дополнений в приказ Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 23 марта 2011 г. № 101: приказ М-ва внутр. дел Респ. Беларусь от 7 марта 2018 г. № 65.

Независимо от форм контроля и уровня управления, на котором он осуществляется, *методика осуществления контроля* включает в себя следующие этапы:

1. Подготовка к проведению контроля.

Данный этап является подготовительным. Он охватывает следующие мероприятия:

- определение круга лиц, которые будут осуществлять контроль (например, формирование комиссии для осуществления инспекторской проверки);
- распределение между ними функций и конкретных заданий;
- предварительное ознакомление с результатами деятельности объекта контроля;
- выбор оптимальных для данного объекта методов контроля;
- планирование процесса контроля;
- инструктаж членов комиссии, назначенной для проведения контроля, и другие подготовительные меры.

2. Непосредственное осуществление контроля.

Этот этап включает в себя следующие мероприятия:

- сбор, систематизацию и анализ информации об объекте контроля;
- приведение полученных данных к виду, который позволяет применять соответствующие критерии;
- формулирование основных выводов контроля и согласование их с руководителями проверяемого органа;
- оказание практической помощи контролируемым органам, подразделениям, службам;
- выработку мер, направленных на устранение выявленных недостатков;
- подготовку итоговых документов и управленческих решений.

3. Подведение итогов контроля.

Этот этап заключается в проведении служебных совещаний с разбором результатов проверки и доведением решений субъекта управления. В ходе данного этапа предусматривается:

- доклад основных выводов и документов контроля субъекту управления;
- вынесение общей оценки деятельности проверяемых;
- утверждение итоговых документов;
- доведение результатов контроля до сведения проверяемых.

В процессе осуществления контроля в ОВД применяются различные методы, соответствующие, с одной стороны, объекту контроля, а с другой – общей форме организации контроля. Например, метод наблю-

дения за отработкой вводной задачи наиболее точно соответствует форме периодической проверки состояния боеготовности ОВД. В других ситуациях применение этого метода нецелесообразно. Следовательно, при выборе методов контроля необходимо учитывать время, место и специфику оперативно-служебной деятельности.

4. Контроль за устранением выявленных нарушений.

Осуществляется путем проведения контрольной проверки, сущность которой состоит в установлении эффективности принятых мер по устранению недостатков, выявленных в рамках предыдущего контроля.

Одной из форм осуществления контроля в ОВД является *подведение итогов оперативно-служебной деятельности*. Практика подведения итогов оперативно-служебной деятельности за определенные периоды служебной деятельности сложилась в органах и подразделениях давно и передается из поколения в поколение правоохранителей. Являясь формой контроля (коллективное заслушивание исполнителей о результатах их работы), преследует цель объективно оценить сделанное, определить лучшие и худшие подразделения и исполнителей, выработать меры по повышению эффективности служебной деятельности. Для придания данному процессу мотивационного и гражданско-патриотического значения существует практика награждения победителей памятными наградами, переходящими кубками и т. д., название которых связано с историей государства, правоохранительной системы и легендарных личностей, которые в ней когда-то служили. В УВД Гродненского облисполкома – это переходящий кубок имени Н.А. Судиловского, в УВД Брестского облисполкома – имени В.П. Асташенка, в УВД Витебского облисполкома – «Святы Георгій», по аналогичной схеме проходит подведение итогов и награждение победителей в департаментах МВД, организован ежегодный смотр-конкурс среди подразделений уголовного розыска на переходящий приз имени П.А. Королева «За преданность службе уголовного розыска и высокое мастерство в оперативно-розыскной деятельности».

В масштабах республики организация подведения итогов оперативно-служебной деятельности и схема поощрения лучших регламентирована приказом МВД Республики Беларусь от 10 апреля 2019 г. № 96 «Об оценке эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел». Данным приказом утверждены Положение о комиссии Министерства внутренних дел Республики Беларусь по оценке эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь и Положение о переходящем призе имени батальо-

на милиции К.Г. Владимирова «За обеспечение высокой эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел».

Оценка эффективности оперативно-служебной деятельности ОВД проводится на основании системы критериев оценки эффективности деятельности ОВД, утвержденной приказом МВД Республики Беларусь «Об оценке деятельности органов внутренних дел».

Ежегодно, на основании действующих критериев оценки, начальники ГУВД, УВД определяют РУ-ГО-РОВД, ОВДТ, имеющие лучшие результаты оперативно-служебной деятельности по категориям, определяемым от их штатной численности, и представляют их для участия в конкурсе на награждение переходящим призом имени батальона милиции К.Г. Владимирова «За обеспечение высокой эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел».

Комиссия МВД, возглавляемая заместителем Министра, рассматривает предложения и определяет победителей конкурса.

Решение комиссии о победителях конкурса и предлагаемых поощрениях представляются Министру внутренних дел Республики Беларусь на утверждение с последующим их оформлением приказом по личному составу.

Переходящий приз имени батальона милиции К.Г. Владимирова «За обеспечение высокой эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел» учрежден в память о бойцах батальона, проявивших мужество, самоотверженность, стойкость и верность Родине при обороне г. Могилева от немецко-фашистских захватчиков в 1941 г., и о всех сотрудниках органов внутренних дел Беларуси, погибших во время Великой Отечественной войны.

Приз вручается Министром внутренних дел Республики Беларусь на заседании коллегии Министерства внутренних дел Республики Беларусь или по его поручению заместителями Министра внутренних дел непосредственно в ОВД в торжественной обстановке в присутствии всего личного состава.

Сведения о награждении переходящим призом имени батальона милиции К.Г. Владимирова вносятся в соответствующий раздел исторического формуляра награждаемого ОВД.

В качестве основной формы реализации функции контроля в ОВД выступает проведение *инспекторских, контрольных и целевых проверок* оперативно-служебной деятельности.

Приказ МВД № 66 возлагает организацию инспекторских, контрольных и целевых проверок на штаб МВД, руководителей подразделений центрального аппарата и центрального подчинения МВД, наделенных

правом самостоятельного инспектирования, штабы ГУВД, УВД, которые в пределах своей компетенции:

определяют ОВД, подлежащие проверке, очередность и сроки ее проведения;

осуществляют:

планирование инспектирований и контрольных проверок с учетом установленной периодичности их проведения;

формирование групп для проведения проверок и инструктаж их членов;

информационное и методическое обеспечение проверяющих на основе анализа статистических сведений о состоянии криминальной ситуации, результатах борьбы с преступностью и деятельности по обеспечению охраны общественного порядка, материалов предыдущей проверки ОВД;

анализ и контроль состояния оперативно-служебной деятельности ОВД.

Проверки выполнения ОВД функций и задач, возложенных на ОВД законодательством Республики Беларусь, – проверки по любым направлениям деятельности ОВД на предмет ее соответствия требованиям законодательства Республики Беларусь и правовых актов МВД, в ходе которых устанавливаются качество и полнота выполнения функций и задач, возложенных на ОВД законодательством Республики Беларусь.

Инспекторская проверка – комплекс мероприятий, направленных на изучение (проверку) и оценку всех направлений деятельности ОВД с учетом критериев оценки оперативно-служебной деятельности, состояния служебной дисциплины и законности среди личного состава.

Инспекторская проверка проводится на основании планов основных мероприятий соответствующего субъекта управления.

Порядок подготовки к инспектированию состоит в следующем.

Для проведения инспектирования готовятся:

приказ, которым устанавливаются сроки проведения инспекторской проверки, создается комиссия (с назначением председателя и заместителя председателя), утверждается персональный состав комиссии;

служебное задание на проведение инспекторской проверки.

До начала проведения проверки:

1. Руководители комиссии:

проводят инструктаж членов комиссии, в ходе которого:

ставят и поясняют задачи инспекторской проверки;

разъясняют порядок и сроки проведения инспекторской проверки;

уточняют сроки представления итоговых документов членами комиссии по результатам инспекторской проверки;

устно проверяют знание членами комиссии вопросов, подлежащих проверке (изучению) в ОВД;

информируют начальника проверяемого органа о датах начала и окончания инспекторской проверки;

2. Члены комиссии обязаны проанализировать (изучить):

состояние криминальной обстановки по направлениям деятельности и оперативной обстановки на территории, обслуживаемой ОВД;

результаты деятельности ОВД в части, их касающейся;

материалы предыдущих инспекторской и контрольной проверок органа.

По прибытии в проверяемый орган для проведения инспекторской проверки руководители комиссии:

представляют руководству органа (при необходимости – всему личному составу) членов комиссии, доводят цели, задачи проверки и порядок работы в ходе проверки;

совместно с заинтересованными лицами организуют рабочие встречи с руководителями местного исполнительного и распорядительного органа, суда, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, органа прокуратуры и других заинтересованных органов, в ходе которых доводят цели и задачи инспекторской проверки, выясняют уровень взаимодействия с руководством ОВД по решению вопросов правоохранительной деятельности;

знакомятся с особенностями оперативной обстановки в регионе, проблемными вопросами в организации деятельности проверяемого органа;

дают поручения о подготовке и представлении необходимых документов, справочных и других материалов для целей инспекторской проверки;

определяют порядок и режим работы комиссии.

Стадия подведения итогов контроля охватывает подготовку итоговых документов и оценку результатов деятельности проверяемых.

По окончании инспекторской проверки:

1. Руководители комиссии:

информируют при необходимости заинтересованные органы об окончании инспекторской проверки;

подводят при необходимости итоги инспекторской проверки;

2. Члены комиссии готовят и в установленный срок представляют руководителям комиссии докладные записки о состоянии дел по изученным направлениям деятельности, в которых отражают выводы об уровне управленческой деятельности и эффективности работы органа, причинно-следственную связь наличия выявленных недостатков и

предложения по их устранению и недопущению. При необходимости с содержанием докладных записок могут быть ознакомлены руководители проверенного органа.

Докладная записка по результатам инспекторской проверки готовится заместителем председателя комиссии на основании докладных записок членов комиссии в срок не более 15 рабочих дней со дня окончания инспекторской проверки.

Получив копию докладной записки по результатам инспекторской проверки, начальник проверенного органа обеспечивает ее изучение руководителями структурных подразделений и организует в течение семи рабочих дней разработку и утверждение плана мероприятий по устранению недостатков, выявленных в ходе инспекторской проверки. Структура и содержание плана мероприятий по устранению недостатков, выявленных в ходе инспекторской проверки, согласовываются устно с председателем комиссии или заместителем председателя комиссии.

Копия плана мероприятий по устранению недостатков, выявленных в ходе инспекторской проверки, при необходимости направляется начальником проверенного органа в вышестоящий ОВД для осуществления контроля за выполнением запланированных мероприятий и устранением выявленных недостатков.

Штабные подразделения, а также подразделения центрального аппарата и центрального подчинения МВД осуществляют в пределах своей компетенции *контроль за устранением недостатков*, выявленных в ходе инспекторской проверки, который может проводиться посредством:

- проведения контрольной проверки не ранее чем через 6 месяцев и не позднее одного года после окончания инспекторской проверки;

- заслушивания руководителей проверенных органов на заседаниях коллегий и совещаниях о проделанной работе по устранению недостатков в работе и принятых мерах по их недопущению;

- осуществления анализа деятельности органа на основании статистических сведений и подготовки соответствующей докладной записки с отражением выводов и предложений о деятельности ОВД.

Целевая проверка – мероприятия, направленные на изучение (проверку) одного или нескольких направлений деятельности ОВД с учетом критериев оценки оперативно-служебной деятельности.

Основными задачами целевой проверки являются:

- изучение, анализ и оценка состояния дел по отдельным направлениям деятельности за период, определенный руководителем, назначившим проверку;

- выявление проблемных вопросов в организации деятельности, причин и условий, их обусловивших;

- изучение и оценка уровня управленческого влияния руководства на организацию служебной деятельности органа в целом и (или) его структурных подразделений;

- оказание консультационной, методологической и практической помощи, в том числе по устранению имеющихся недостатков в работе органа.

С учетом объема изучаемых вопросов целевые проверки могут быть одиночными и групповыми.

Сотрудники проверяющего органа до начала проведения целевой проверки обязаны проанализировать (изучить):

- состояние оперативной обстановки на территории, обслуживаемой ОВД, отдельные ее компоненты по проверяемым направлениям деятельности;

- докладные записки по результатам предыдущих целевых проверок органа по направлениям деятельности за прошедший и текущий отчетные периоды.

В процессе проведения целевой проверки проверяющие всесторонне изучают положение дел по направлению деятельности. По итогам проверки готовится докладная записка, которая докладывается руководителю, назначившему целевую проверку. Копия докладной записки направляется в проверенный орган для организации работы по устранению выявленных недостатков. В необходимых случаях копия докладной записки направляется и в другие ОВД для учета в служебной деятельности.

Контроль за устранением недостатков, выявленных в ходе инспекторской (целевой) проверки, может проводиться посредством:

- проведения контрольной проверки не ранее чем через 6 месяцев и не позднее одного года после окончания инспекторской (целевой) проверки;

- заслушивания руководителей органа на заседаниях коллегий и совещаниях о проделанной работе по устранению недостатков и принятых мерах по их недопущению в дальнейшем;

- осуществления анализа оперативной обстановки, а также полученной информации об устранении допущенных нарушений.

Контрольная проверка – комплекс мероприятий, направленных на изучение (проверку) и оценку эффективности принятых ОВД мер по устранению недостатков, выявленных в ходе инспекторской или целевой проверки.

Основными задачами контрольной проверки являются:

- изучение эффективности принятых мер по устранению недостатков, выявленных в ходе инспекторской (целевой) проверки, и их недопущению в дальнейшем;

проверка полноты реализации предложений, указанных в докладной записке по результатам инспекторской (целевой) проверки, и выполнения плана мероприятий по устранению недостатков, выявленных в ходе инспекторской проверки;

определение роли и степени управленческого влияния руководителей вышестоящих структур на обеспечение эффективности деятельности подчиненных ОВД.

Процесс подготовки, проведения, подведения итогов контрольной проверки сходен с аналогичными мероприятиями в рамках инспекторской и целевой проверок.

5.3. Общественный контроль в управлении органами внутренних дел

Институт общественного контроля за деятельностью государственных органов, в том числе правоохранительных, имеет большое значение с точки зрения обеспечения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина.

В Российской Федерации этот институт приобрел современную правовую форму после принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который закрепил основы организации и осуществления общественного контроля, определил цели и задачи, принципы, перечень субъектов общественного контроля, формы, методы и порядок его осуществления. В Республике Беларусь в настоящее время подобного нормативного правового акта нет.

Общественный контроль представляет собой одну из наиважнейших форм отправления демократии, состоящую в реализации прав граждан и общественных объединений участвовать в управлении делами государства, наблюдении за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, их должностных лиц по соблюдению ими общественно одобряемых норм и правил.

Возрастание роли общественного контроля в управлении ОВД очевидно в свете современной тенденции демократизации государственного управления, получившей конкретизацию и развитие в Директиве Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебиюкратизации государственного аппарата». Преодоление бумаготворчества, кабинетного стиля работы, соблюдение требований законодательства об административных процедурах, оптимизация отчетно-статистической деятельности, использование заявительного

принципа «одно окно», совершенствование работы с обращениями граждан – меры Директивы, направленные на преодоление бюрократизма в сфере государственного управления.

Общественный контроль за деятельностью правоохранительных органов позволяет совершенствовать существующую структуру данных органов, выстраивать систему обратной связи между правоохранительными органами и обществом, направлен на соблюдение прав и свобод граждан, защиту общественных интересов и способствует формированию активного гражданского сознания.

В качестве субъектов общественного контроля в Республике Беларусь рассматривают:

- институты гражданского общества;
- общественные организации;
- средства массовой информации;
- письма, жалобы, обращения граждан;
- общественное мнение.

Все названные субъекты общественного контроля в той или иной мере участвуют в осуществлении контроля за деятельностью правоохранительной системы и тем самым вносят значительный вклад в укрепление законности и правопорядка на территории страны. Участие в общественном контроле каждого из них, в той или иной степени, нормативно регламентировано, имеет свои подходы, традиции, сильные и слабые стороны в вопросах влияния на деятельность правоохранительной системы.

Система общественного контроля весьма многогранна, имеет широкий спектр как субъектов, так и объектов данной деятельности. Одним из наиболее существенных объектов социального контроля является общественное мнение.

Общественное мнение представляет собой такое состояние массового сознания, в котором в скрытой или явной форме проявляется отношение, а также выражается позиция одобрения или осуждения со стороны различных групп и слоев населения к проблемам, событиям и фактам, вызывающим общественный интерес. Активность и значение общественного мнения определяются характером социальной структуры общества, уровнем развития экономической культуры, демократических институтов и свобод. Общественное мнение находит выражение в выборах органов власти, средствах массовой коммуникации, опросах населения и др. Как явление культуры общественное мнение является предметом научного изучения в рамках ряда социально-гуманитарных

наук: социологии, политологии, социальной психологии, истории. Каждая из них вносит свой вклад в углубление понимания сути данного социального феномена, проводя при этом свой ракурс оценки. Очевидно, что при определении возможностей органов государственной власти и, конкретно, правоохранительных органов в реализации своих функций с формированием адекватной социальной оценки результатов своей деятельности нужно исходить из комплексного видения проблемы, опираться на междисциплинарный подход.

Общественное мнение о деятельности ОВД Республики Беларусь является особой формой проявления общественного сознания в оценке одного из ведущих силовых ведомств в системе управления государством и выступает в качестве средства общественного контроля над деятельностью ОВД. Это позволяет избежать обособленности их от общества, а также конкретизировать комплекс проблем, которые необходимо решать не только с позиции ведомства, но и с учетом потребностей развития всего белорусского общества, и с позиций основ идеологии современного белорусского государства. Деятельность ОВД занимает особое место в структуре общественного мнения, как наиболее тесно связанная с жизнью общества, его повседневными интересами.

Важнейшую содержательную характеристику общественного мнения составляют его *функции*.

Среди разнообразных подходов к их классификации заслуживает внимания подход доктора социологических наук Г.И. Козырева, который выделяет следующие функции:

оценочную (дается характеристика актуальным явлениям и процессам социальной действительности);

сигнальную (общественное мнение сигнализирует о зарождении того или иного явления, изменении его роли и влияния на общественную практику);

ориентирующую (посредством общественного мнения обеспечивается систематизация разрозненных представлений людей об окружающей действительности на бытовом и научном уровнях);

нормативную (предъявляет определенные требования к поведению людей и побуждает следовать им).

Объектами общественного мнения являются конкретные явления, темы, проблемы, по которым высказываются суждения и точки зрения, т. е. то, по поводу чего складывается общественное мнение¹.

¹ См.: Козырев Г.И. Социология общественного мнения : учеб. пособие. М. : Форум : ИНФРА-М, 2017. С. 43–44.

Установлены критерии для включения различных явлений в объекты общественного мнения:

интересы субъекта (объектом общественного мнения могут быть лишь те явления, которые затрагивают интересы личности или социальной группы как разновидности тех или иных групп общественности);

многозначность явлений (в объект общественного мнения могут быть включены лишь те явления, которые имеют неоднозначное толкование);

компетентность субъекта (объектом общественного мнения могут стать лишь те явления, которые доступны знанию и осмыслению людей, составляющих субъект общественного мнения)¹.

В *структуру* общественного мнения входит социальная оценка как итог группового обсуждения в отношении объекта общественного мнения. Социальная оценка, в свою очередь, является сложной системой, включающей в себя взаимосвязанные и взаимовлияющие компоненты.

В структуре общественного мнения выделяют три основных компонента:

рациональный (знания об объекте. Особое значение имеет их полнота, достоверность и точность);

эмоциональный (эмоциональное восприятие объекта и эмоциональные переживания, которые проявляются в коллективных (групповых) чувствах и настроениях. Они могут иметь как положительную, так и отрицательную направленность);

волевой (общественная воля и воля личностей, входящих в субъект общественного мнения. Воля как элемент психики человека представляет собой способность к выбору цели деятельности и внутренним усилиям, необходимым для ее осуществления)².

В процессе своего развития общественное мнение проходит следующие *стадии*:

зарождение (появление массового интереса к объекту мнения и желание людей поделиться своим личным мнением с другими и выразить его публично);

формирование (в ходе обмена мнениями происходит преобразование оценочных суждений в групповые, коллективные. В результате этих столкновений доминирующее мнение получает поддержку большинства и становится общественным);

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 115.

² См.: Политическая социология : учебник / В.Э. Бойков [и др.] ; под ред. Ж.Т. Тощенко ; Рос. гос. гуманитар. ун-т. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014. С. 327.

функционирование (сложившееся общественное мнение выполняет свои функции в обществе, например, обозначает позицию большинства по соответствующему объекту, оказывает влияние на деятельность органов власти и поведение людей);

спад (снижение массового интереса к объекту общественного мнения. В результате сужаются социальный состав субъекта и значимость проблемы);

отмирание (мнение теряет качество общественного и превращается в разрозненные суждения отдельных людей и групп, не способных оказывать влияние на развитие общественных отношений)¹.

Наблюдая за межстадийными переходами, необходимо иметь в виду, что границы между ними условны. Помимо этого, в обществе всегда имеется определенное количество различающихся по степени их развития мнений. Одни из них находятся на стадии зарождения, другие – на стадии формирования и т. д.

Процессы развития общественного мнения фиксируются с использованием специальной процедуры, которая называется мониторингом.

Процедура мониторинга является разновидностью аналитической деятельности, связанной с периодическим снятием информации о сдвигах в социальных настроениях и общественном мнении. При этом фиксируются следующие моменты, характеризующие состояние и тенденции изменения общественного мнения:

- его направленность (знак «+» или «-»);
- интенсивность (слабое или сильное);
- границы единодушия;
- степень интереса к явлению;
- масштабы распространения;
- зрелость, компетентность;
- эмоциональность;
- кристаллизация (критическая масса);
- динамика изменений;
- каналы формирования и выражения;
- условия формирования и функционирования;
- эффективность воздействия;
- помехи².

¹ См.: Козырев Г.И. Социология общественного мнения : учеб. пособие. М. : Форум : ИНФРА-М, 2017. С. 41.

² См.: Кучко Е.В., Бузова С.Н., Филинская Л.В. Методология и методы социологических исследований : пособие для студентов учреждений высш. образования. Минск : БГУ, 2018. С. 136.

Для теории и практики управления, в том числе управления ОВД, определенный интерес представляет понятие «управление общественным мнением».

Управление общественным мнением включает в свое содержание¹ его изучение и процесс формирования. В процессе формирования общественного мнения важно учитывать индивидуальные установки личности.

Индивидуальные установки формируются у каждого индивида под влиянием ряда факторов, которые учитываются в процессе управления общественным мнением.

К числу таких факторов относят следующие установки:

личностные (физические и психологические особенности индивида, включая рост, вес, возраст и социальный статус);

культурные (окружение и жизненный уклад конкретного района или географической местности, например, определенная страна, городская или сельская местность. Кандидаты на выборные политические должности, разрабатывая свои программы, как правило, учитывают конкретные особенности регионов, где они баллотируются);

образовательные (уровень и качество образования индивида);

семейные (происхождение людей. Дети в семье первоначально воспринимают вкусы, предубеждения, политические предпочтения и многое другое от своих родителей);

религиозные (система верований);

социально-классовые (положение в обществе. Очевидно, что вместе с изменением социального статуса людей меняются и их установки);

национальные, расовые (этническая или расовая принадлежность, происхождение человека влияет на формирование его установок).

В процессе влияния на установки личности важно учитывать их направленность. По этому признаку различают установки трех типов: положительные, отрицательные и нейтральные.

Исследования показывают, что в отношении к определенному вопросу большинство людей придерживается нейтральной позиции. К сожалению или к удовлетворению большинство пассивно, нейтрально и индифферентно.

Работа по формированию общественного мнения предполагает четкое понимание механизмов взаимодействия с людьми с различными установками. В основе данного понимания лежит теория когнитивного диссонанса, разработанная американским психологом Л. Фестингером. В своих исследованиях он пришел к выводу, который чрезвычайно ва-

¹ См.: Франц В.А. Управление общественным мнением : учеб. пособие. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. С. 39.

жен в контексте влияния на общественное мнение: люди не проявляют интереса к информации, полностью не отвечающей их собственной точке зрения или диссонирующей с ней, и наоборот, склонны искать дополнительную информацию, соответствующую их собственным установкам или созвучную с ними¹.

В самом деле, трудно изменить мнение человека, решительно выступающего против определенной точки зрения. Наоборот, легко добиться поддержки со стороны человека, упорно отстаивающего какое-то мнение.

Из теории когнитивного диссонанса следует, что в процессе формирования общественного мнения легче всего повлиять на людей с неопределенными установками.

Психологическая наука подсказывает, что основным направлением влияния на установки людей является мотивированная коммуникация. Иначе говоря, через систему мотивации личности можно добиться определенных целей в процессе формирования ее установок.

В основе мотивации как совокупности мотивов, побуждающих к достижению цели, прежде всего лежат потребности личности.

Таковы некоторые проблемы управления общественным мнением в профессиональной деятельности специалиста по управлению общественным мнением.

Кроме того, важно учитывать характеристики общественного мнения, отражающие его качественную определенность. К ним относят следующие особенности общественного мнения:

направленность (отражает общую качественную оценку проблемы, отношение к ней в виде суждений следующего типа: «положительно – отрицательно – безразлично», «за – против – не определился», «за – против – при условии». В наиболее упрощенной форме направленность мнения выражается в ответе «да» или «нет» на вопрос анкеты. Уточнение направленности является основным и наиболее распространенным способом измерения общественного мнения);

интенсивность (является показателем его силы независимо от направленности. Формой измерения интенсивности (и одновременно направленности) могут служить следующие ответы респондентов на вопросы анкеты: «полностью согласен – согласен – мне все равно – не согласен – абсолютно не согласен»);

стабильность (отражает длительность времени, на протяжении которого значительная часть респондентов неизменно проявляет одни и

¹ См.: Лобанов А.П. Когнитивная психология : учеб. пособие. 2-е изд. М. : ИНФРА-М, 2017. С. 107.

те же направленность и интенсивность чувств. Фиксация стабильности общественного мнения требует сопоставления результатов не менее двух разведенных во времени исследований);

информационная насыщенность (указывает на объем знаний об объекте общественного мнения, которым владеют люди);

социальная поддержка (свидетельствует о степени уверенности людей в том, что их мнение разделяют другие, принадлежащие к данной социальной среде. Степень социальной поддержки общественного мнения служит мерилем консенсуса людей по той или иной проблеме)¹.

Общественное мнение в правоохранительной сфере – специфическое проявление общественного сознания, выражающееся в оценках проблем правопорядка и характеризующее явное или скрытое отношение к актуальным вопросам охраны правопорядка, присущее отдельным группам, социальным общностям или обществу в целом.

В современных условиях эффективная организация деятельности ОВД Республики Беларусь невозможна без комплексного учета состояния и направленности общественного мнения. В силу специфики решаемых задач и выполняемых функций и усилением социальной составляющей их деятельности ОВД особенно нуждаются в объективной, разносторонней, оперативно собираемой и анализируемой информации.

Как и в других социальных организациях, управление ОВД строится на механизмах прямой и обратной информационной связи, в котором все более заметную роль играют социологические исследования, разнобразятся и совершенствуются другие структурные элементы обратной связи, формы получения информации.

В качестве предмета мониторингового исследования общественного мнения применительно к деятельности ОВД можно выделить²:

общественные потребности и интересы различных социальных групп, слоев, организаций граждан в обеспечении общественного порядка и их взгляды на деятельность органов и подразделений внутренних дел;

информированность различных социальных групп и слоев общества о деятельности ОВД, событиях общественной жизни, имеющих отношение к охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности;

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД, 2013. Ч. 2. С. 120.

² См.: Ефременко А.Н. Общественное мнение о правоприменительной деятельности ОВД / Проблемы борьбы с преступностью и подготовка кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь : сб. материалов науч.-практ. конф., Минск, 28 янв. 2005 г. / под общ. ред. И.И. Басецкого. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2005. С. 124–125.

понимание населением проблем и фактов социальной действительности, управленческих решений и инициатив в сфере правоохранительной деятельности;

взгляды на возможные пути решения конкретных проблем в деятельности ОВД;

готовность и возможность населения участвовать в обеспечении общественного порядка.

Важной составляющей информационного обеспечения управления ОВД являются результаты мониторинга общественного мнения об их работе.

Изучение общественного мнения о работе ОВД проводится в целях: выявления состояния личной и имущественной безопасности граждан, основных причин и мотивов их обращения в ОВД;

определения степени доверия к ОВД со стороны населения; обеспечения объективности в оценке служебной деятельности ОВД по выполнению возложенных на них задач;

определения уровня латентной преступности и выявления других проблемных вопросов правоохранительной направленности;

реализации в правоприменительной деятельности ОВД принципов законности и гласности;

укрепления связи ОВД с населением;

повышения авторитета сотрудников ОВД среди граждан.

Ранее мониторинг общественного мнения о деятельности ОВД осуществлялся сотрудниками МВД Республики Беларусь (в частности, отделом мониторинга контрольно-инспекторского управления штаба МВД) и регламентировался локальными актами МВД. Штабом МВД были подготовлены и широко использовались в практической деятельности методические рекомендации «Формирование позитивного общественного мнения о работе органов внутренних дел Республики Беларусь»¹.

В 2017 г. руководством МВД принято решение отказаться от реализации данной функции силами штатного состава персонала МВД.

Основной причиной принятия такого решения явилось то, что социологические мониторинги и единичные исследования, направленные на изучение общественного мнения населения о состоянии криминогенной обстановки и эффективности деятельности ОВД, должны проводиться независимыми лицензированными исследовательскими коллективами.

¹ Формирование позитивного общественного мнения о работе органов внутренних дел : метод. рекомендации / под общ. ред. И.А. Поздеева. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2016.

Система МВД Республики Беларусь отказалась от схемы мониторинга общественного мнения собственными силами и перешла к организации данной работы силами специализированных сторонних организаций. В январе 2018 г. было заключено соглашение между МВД Республики Беларусь и государственным научным учреждением «Институт социологии Национальной академии наук Беларуси» об организации социологических исследований в интересах МВД¹. Летом 2018 г. группа сотрудников института под руководством главного научного сотрудника института доктора социологических наук Н.А. Барановского провела исследование общественного мнения о ситуации в правоохранительной сфере республики.

Главная цель и задачи социологического исследования состояли в изучении общественного мнения по следующим вопросам:

состояние и актуальные вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в населенных пунктах страны (районах, городах и селах);

уровень доверия населения к милиции и готовность граждан оказывать помощь в борьбе с преступностью и другими правонарушениями;

оперативность и эффективность реагирования милиции на обращения граждан;

состояние дорожной безопасности в населенных пунктах страны;

эффективность профилактики и борьбы с пьянством и самогонованием, а также отношение населения к предлагаемым новым мерам государственной антиалкогольной политики;

степень доступности приобретения наркотиков, запрещенных к обороту, профилактика потребления наркотиков, наркомании и борьба с незаконным оборотом наркотиков;

эффективность работы ОВД по борьбе с коррупцией;

профилактика суицидального поведения;

типичные профессионально значимые качества сотрудников милиции, проявляемые при исполнении служебных обязанностей;

уровень и формы информированности населения о работе ОВД.

Результаты исследования были представлены руководству МВД. В них были приведены конкретные предложения, которые необходимо учитывать при организации служебной деятельности.

Подобное использование общественного мнения в управлении ОВД может осуществляться при соблюдении ряда *требований*, предъявляемых к данному процессу.

¹ Об объявлении Соглашения : приказ М-ва внутр. дел Респ. Беларусь от 2 февр. 2018 г. № 35.

Механизм принятия управленческих решений в ОВД с использованием общественного мнения представляет собой организационный способ обеспечения реального влияния общественного мнения на выбор альтернатив в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Эффективное «включение» института общественного мнения в управление возможно только при соблюдении ряда требований, условий и предпосылок.

Во-первых, определяющим фактором является необходимость формирования зрелой политической и правовой культуры населения, развития институтов гражданского общества как основополагающих предпосылок появления зрелого общественного мнения о явлениях и процессах, происходящих в правоохранительной сфере.

Во-вторых, существенное значение имеет качество проводимых социологических исследований, их объективность и учет особенностей этапа развития общества. Высоко поднятая планка проводимых социологических исследований требует профессионализма, социальной ответственности, стратегичности мышления должностных лиц ОВД, получающих результаты исследований и использующих их в процессе разработки вариантов управленческих решений.

Глава 6

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

6.1. Понятие и предмет оценки эффективности системы управления организацией. Общая, специальная и конкретная социальная эффективность управления

В любой сфере деятельности основным критерием, оправдывающим или отрицающим используемые в ней формы и методы, является эффективность. Термин «эффективность» произошел от латинского *effectivus* – «достигающий определенного эффекта, нужного результата, действенные меры». Эффективность – обобщенная и структурированная характеристика деятельности организации, которая комплексно отражает успешность (неуспешность) ее деятельности и соответствие результатов деятельности миссии, целям, задачам и функциям организации.

Проблеме оценки эффективности управления сегодня придается большое значение. Это обусловлено рядом обстоятельств. Управленческий труд в совокупном труде организации занимает значительное место. При этом происходит увеличение численности административно-управленческого персонала. В условиях увеличения количества решаемых задач низкая квалификация и, соответственно, недостаточная эффективность и оперативность управленческой деятельности чреваты крупными потерями для организации.

Данная категория отражает соотношение результатов управленческого воздействия и произведенных при этом затрат.

Часто на практике понятие «эффективность» заменяют другим понятием – «результативность». Хотя эти два понятия близки по значению, но в то же время они существенно различаются. Результативность – наличие результатов, соответствующих заявленным целям, эффективность – уровень соответствия результатов ее деятельности поставленным целям и затратам на их достижение. По мнению П. Друкера, «результативность является следствием того, что делаются нужные, правильные вещи,

а эффективность является следствием того, что правильно создаются эти самые вещи»¹.

Еще одним близким по значению понятия эффективности является понятие производительности. Данное понятие, в отличие от понятия эффективности, определяется как отношение объема проделанной работы ко времени, за которое она была выполнена. Помимо понятия «эффективность управления» используется более широкое понятие «эффективность системы управления». Дело в том, что в англоязычной литературе понятие эффективности менеджмента выражается двумя ключевыми терминами:

managerial effectiveness – системная эффективность;
management efficiency – операционная эффективность.

Системная эффективность зависит от того, насколько рационально организовано управление, т. е. от состава и количества звеньев управления, схемы их взаимодействия, распределения функций. Другими словами, эффективность системы управления есть выражение качества организационной структуры, процессов управления, а от качеств отдельных управленцев не зависит. В то же время операционная эффективность представляет собой соотношение между результатами управленческой деятельности и затрачиваемыми усилиями. Данный показатель определяется деловыми качествами управленцев, а также тем, насколько рационально используется их потенциал. Система управления организацией как объект оценки включает в себя оба составляющих, т. е. субъект и объект управления. Исходя из изложенного, предмет оценки эффективности системы управления ОВД складывается из оценки эффективности основной (оперативно-служебной деятельности), а также управленческой деятельности руководителей.

Эффективность управления по своему содержанию, природе подразделяется на две составляющие: *экономическую* и *социальную*. Это обусловлено их существенным различием и в связи с этим вызывает необходимость раздельного рассмотрения и анализа указанных составляющих.

Экономическая эффективность управления выражает материальную сущность управленческих отношений. Это, по существу, соотношение полученных экономических результатов и произведенных издержек управленческой деятельности, отражающееся в значениях показателей. Она способствует финансово-экономической эффективности системы управления.

Социальная эффективность управления показывает социальный результат управленческой деятельности. Она характеризует «степень использования потенциальных возможностей трудового коллектива и

каждого сотрудника, его творческих способностей, успешность решения социальных задач трудового коллектива»¹.

При логичности подобного разделения надо понимать, что в реальной жизни показатели экономической и социальной эффективности неразделимы.

Социальную эффективность управления делят на *общую, специальную и конкретную*².

Общую социальную эффективность системы управления обозначают те признаки, грани и стороны ее проявления, которые позволяют определить уровень и качество управленческой деятельности, ее соответствие потребностям и интересам государства и общества. Показатели общей социальной эффективности организации отражают связанность системы управления организации с обществом, ее способность к стабильному функционированию и устойчивому развитию. К характеристикам (показателям, параметрам) общей социальной эффективности системы управления относят:

уровень производительности труда;
темпы и масштабы прироста валового внутреннего продукта;
уровень доходов на душу населения;
упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их способность к воспроизводству.

Специальную социальную эффективность системы управления организацией характеризуют уровень и качество системы управления в единстве ее целеполагания, организации и функционирования. Различают следующие показатели специальной социальной эффективности:

целеориентированность, характеризующая целевую обоснованность функционирования объекта и субъекта системы управления организацией. Целеориентированность определяется степенью соответствия управляющего воздействия субъекта управления целям, объективно вытекающим из места и роли организации в обществе;

временные затраты на осуществление управленческих действий, т. е. время, которое тратится на внутриорганизационную деятельность, в том числе обработку и прохождение управленческой информации в действующей системе управления;

стиль управления, характеризующий особенности функционирования системы управления и ее подсистем с точки зрения целесообразности и

¹ Коваленко В.А., Коваленко М.Ю., Соломатин А.А. Психология менеджмента. Теория и практика : учебник. М., 2015. С. 127.

² См.: Оценка экономической и социальной эффективности управления персоналом организации : учеб. пособие / Гос. ун-т упр. ; под ред. А.Я. Кибанова. М., 2014. С. 19.

¹ Друкер П. Практика менеджмента ; пер. с англ. И. Веригина. М., 2015. С. 82.

логичности использования форм и методов управления, а также материальных средств и иных ресурсов для достижения поставленных целей. При этом речь идет не о нормативно определенных правовых, организационных формах, методах реализации полномочий тем или иным органом, а о реальном управленческом поведении конкретных руководителей;

построение организационной структуры управления – организация субъекта управления, его звеньев и уровней;

затраты на содержание и обеспечение деятельности управляющей системы – суммарные экономические, технические, кадровые, правовые и иные ресурсные затраты.

Цели, время, стиль управления, сложность, издержки, как элементы специальной социальной эффективности системы управления, рассмотренные во взаимосвязи с порожденными ими управляющими воздействиями, позволяют объективно и всесторонне оценить эффективность функционирования системы управления.

Конкретную социальную эффективность связывают с социальными результатами функционирования управленческих органов и должностных лиц, иными словами, практикой и качеством реализации их компетенции. Общепринято, что компетенция – предмет ведения и круг полномочий какого-либо учреждения или лица, или круг вопросов, по которым данное лицо имеет специальные познания и опыт работы. Таким образом, компетенция органа управления характеризует цели, содержание деятельности, возможности и пределы, в которых она осуществляется. Каждая управленческая должность характеризуется присущими только ей квалификационными признаками, отражающими ее роль и участие в реализации управленческих функций соответствующего органа.

Выделяют следующие отличительные характеристики конкретной социальной эффективности:

степень соответствия направлений, содержания и результативности управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые определены их правовым статусом;

законность деятельности органов управления и должностных лиц. Любые нарушения законности, как бы они не объяснялись и не оправдывались, не могут быть признаны эффективными;

реальность управленческого воздействия. Внешнее выражение деятельности органов управления и должностных лиц должно быть оформлено в соответствующих правовых и организационных актах;

направленность содержания управленческих актов. Красной линией через них проходят потребности, интересы и жизненные цели членов общества;

характер, схема и объем взаимосвязей органов управления и должностных лиц с гражданами, объединениями граждан, трудовыми коллективами, различными слоями населения. Эта характеристика является индикатором «уровня демократизма» в управлении;

мера обеспечения престижа органов управления и должностных лиц через их решения и повседневную деятельность.

В практической деятельности используется еще один подход к классификации видов эффективности управления по иерархическому основанию. Выделяют (от большего к меньшему) *организационную, групповую и индивидуальную эффективность*¹.

Организационная эффективность определяет факт достижения целей, заявленных в уставных документах организации, меньшим числом сотрудников-управленцев или за более короткое время. Данный вид эффективности включает в себя как индивидуальную, так и групповую эффективность, однако не обязательно равен их сумме, так как может наступить синергетический эффект.

Групповая эффективность представляет собой или простую сумму вкладов всех членов группы (простейший случай) или большее значение, нежели простая сумма индивидуальных вкладов (синергетический эффект).

Индивидуальная эффективность представляет собой базовый уровень, который отражает степень и качество выполнения задач конкретным управленцем.

Мероприятия по оживлению индивидуальной и групповой работы в организации строятся на четырех системных факторах: организационные нормы и ценности, знание, возможности, поведение сотрудников.

Оценка эффективности системы управления организацией может производиться в соответствии с четырьмя базовыми моделями оценки²:

моделью, ориентированной на внутренние факторы организации;

моделью, ориентированной на персонал организации;

моделью, рассматривающей организацию как открытую систему;

моделью, рассматривающей организацию как общественный институт, ориентированный на удовлетворение ожиданий определенных групп граждан.

Первая модель рассматривает организацию как закрытую систему, базируется на положениях оптимального использования всех видов ресурсов для достижения целей организации. В рамках данной модели оптимизируются функции и структура, производственные факторы

¹ См.: Егоршин А.П. Основы менеджмента : учебник. 3-е изд., перераб. М., 2018. С. 300–301.

² См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 23.

и процесс производства. Оценка эффективности системы управления осуществляется при этом по экономическим показателям.

Вторая модель определяет организацию как коллектив людей, выполняющий работу на принципах разделения труда и кооперации. Она рассматривает организацию как закрытую систему и основывается на теории человеческих отношений, согласно которой *важнейшим фактором* производства является человек. Основные факторы, учитываемые в модели, – особенности структуры и динамики коллектива, стиля управления, коммуникации и т. д. Вместе указанные элементы образуют систему поддержания человеческих отношений в организации. В рамках данной модели управление сосредоточивается на внутренних процессах, происходящих в организации.

Третья модель определяет организацию как сложную иерархическую систему, тесно взаимодействующую с окружением. Ключевые факторы эффективности системы управления организацией находятся в двух сферах – внешней и внутренней среде организации.

Четвертая модель представляет организацию как общественный институт. Цели организации трактуются с позиций удовлетворения запросов и ожиданий, связанных с гражданским населением. Оценка эффективности системы управления определяется степенью удовлетворения запросов и ожиданий населения, проживающего в обслуживаемом регионе.

В общем случае оценка эффективности системы управления должна быть, во-первых, целеориентированной, обеспечивающей выполнение миссии и реализацию стратегий развития организации, и, во-вторых, способствующей развитию персонала, т. е. стимулирующей творческий потенциал сотрудников и мотивирующей их на эффективную работу в данной организации.

Для количественного измерения и качественной оценки эффективности целенаправленной деятельности используют *показатели эффективности*¹.

В *общем смысле* показатель – обобщенная характеристика свойств объекта или процесса. Иными словами, показатели – это определенные численные или словесные ярлыки, которые определенным образом описывают свойства объекта или процесса. Различают *количественные показатели*, фиксирующие меру выраженности, развития определенного свойства, и *качественные критерии* (параметры), фиксирующие наличие или отсутствие определенного свойства. В *узком смысле* показатель

эффективности – характеристика, количественно выражающая степень выполнения поставленной задачи и позволяющая судить об эффективности операции.

В качестве показателей эффективности в зависимости от вида операции могут рассматриваться следующие:

скалярные показатели (исход операции характеризуется одним показателем (это наиболее простой случай, однако возможность использования только одного показателя должна быть обоснована));

векторные показатели (исход операции определяется рядом показателей);

детерминированные показатели (выражаются одним числовым значением, не имеющим случайных отклонений);

стохастические показатели (характеризуются распределением возможных исходов операции и определяются методами теории вероятностей и математической статистики);

функциональные показатели (описываются некоторой функцией, зависящей от параметров компонентов операции);

общие показатели (характеризуют эффективность операции в целом);

частные показатели (отражают эффективность отдельных фаз, этапов);

обобщенные показатели (характеризуют отдельные стороны операции или эффективность нескольких ее этапов).

Оценка эффективности управленческой деятельности представляет собой аналитический процесс, который состоит в применении разнообразных методов познавательной, аналитической работы для сравнения ее результатов с желаемым, измерение степени их приближения к целям функционирования системы управления. В основе системы оценки эффективности деятельности ОВД должны быть определены основополагающие *принципы выбора критериев и показателей эффективности управления*, позволяющих усилить связи ОВД с обществом, способность адекватно реагировать на оценки внешней среды по решению задач и функций в соответствии с потребностями населения.

По мнению Ю.Е. Аврутина, в качестве принципов отбора качественных критериев и количественных показателей, используемых для измерения эффективности деятельности ОВД, должна находиться их способность:

отражать реальные результаты, полученные на основных направлениях деятельности ОВД, иными словами, наличие соответствия между показателями и целями, задачами и функциями организации;

характеризовать состояние внутриорганизационной деятельности как условие эффективной реализации внешненаправленных функций;

¹ См.: Марр Б. Ключевые показатели эффективности: 75 показателей, которые должен знать каждый менеджер ; пер. с англ. А. Шаврина. 2-е изд. М., 2015. С. 27.

отражать причинно-следственные зависимости между деятельностью ОВД и явлениями, принимаемыми в качестве результатов этой деятельности;

стимулировать творческую и деловую активность личного состава; характеризовать вклад служб и отдельных сотрудников в решение общесистемных задач;

обеспечивать сравнение соответствующих показателей между собой как в пространстве, так и во времени;

отражать в измеряемой форме качественные характеристики функционирования ОВД в целом, его служб, подразделений и сотрудников¹.

Таким образом, анализ назначения и роли показателей эффективности управления осуществляется с соблюдением ряда методологических требований, которые позволяют сформулировать и обобщить принципы их выбора: обоснованность и измеримость; согласованность и непротиворечивость; количественная оптимальность (необходимое и достаточное количество); простота их вычислений; возможность их наглядного представления и содержательной интерпретации.

Критерии определяют качественную сторону результатов деятельности, поэтому в самом общем виде критерий может быть сформулирован как цель, эталонный образ, показывающий общее направление деятельности или характеризующий то или иное состояние явления².

Суть критериев в том, что они должны быть близки к общественной оценке явлений, т. е. в них должна заключаться идея, в которой находит отражение общественное мировоззрение, представление о положительном и отрицательном, полезном и бесполезном³.

Таким образом, основу оценки эффективности составляют критерии как средство отбора вариантов управленческих решений, выполняют функцию определения тех средств, форм и методов, которые должны привести к намеченной цели, а количественное содержание их выражается показателями.

Этой цели служат показатели, являющиеся информационной базой, т. е. так называемой «технической» категорией, наглядным ото-

¹ См.: Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ю.Е. Аврутин. СПб. : С.-Петерб. акад. МВД России, 1998. Л. 428.

² См.: Диневич В.А., Рогачев С.В., Якунина Н.И. Показатели и критерии эффективности управления. М. : Мысль, 1975. 72 с.

³ См.: Зубков Н.А. Критерии и методы оценки эффективности управления социальными процессами. М. : Экономика, 1975.

бражением в цифрах, графических результатах какого-либо занятия, чьего-либо труда и т. д.

По этой причине показатели призваны обеспечить количественными параметрами руководящую идею, принятую за основу оценки, они позволяют анализировать и давать оценку эффективности деятельности системы во времени и пространстве, играют производную роль по отношению к критерию.

Критерии, по мнению С.В. Петрова, могут включать в себя несколько показателей. Оптимальность входящего в критерий количества показателей определяется числом, при увеличении которого (т. е. количества показателей) оценка изучаемого явления не меняется. При этом автор считает, что «критерий – это упорядоченная совокупность такого числа показателей, когда введение дополнительных или контрольных показателей уже не меняет оценки»¹.

Любые замеры данных, характеризующих эффективность системы управления, осуществляются с использованием определенных *оценочных шкал*. Шкала – знаковая система, для которой задано отображение (иначе сказать – операция измерения), ставящее в соответствие реальным процессам то или иное значение шкалы. Шкалы измерений, в зависимости от типа измеряемых данных, принято классифицировать на четыре вида: простая номинальная, частично упорядоченная, порядковая, метрическая².

Простая номинальная шкала устанавливает отношение равенства между явлениями, которые включены в один класс, а пункты шкалы – эталоны качественной классификации свойств.

Частично упорядоченная шкала используется для установления отношений равенства между явлениями в каждом классе и отношений последовательности между понятиями «больше», «меньше». Данная шкала используется как промежуточная при разработке четко упорядоченных шкал.

Порядковая шкала (шкала порядка) устанавливает отношения равенства между явлениями в каждом классе и отношения последовательности в понятиях «больше», «меньше» между всеми классами. Данные шкалы используются при изучении общественного мнения. Посредством их показателей измеряют интенсивность оценок определенных свойств, суждений, событий, степени согласия (несогласия) с предложенными утверждениями.

¹ Петров С.В. О понятии критерия эффективности // Вестн. штаб. работы. 1975. № 186. С. 71.

² См.: Система оценки персонала в организации : учебник / под ред. М.В. Полевой ; Финансовый ун-т при Правительстве Рос. Федерации. М., 2018. С. 52.

Часто используется разновидность порядковых шкал – *ранговые шкалы*. Их особенность заключается в том, что они предлагают упорядочение каких-то объектов от наиболее важных к наименее важным, значимым, предпочитаемым. Примерами ранговых шкал являются: двухбалльные, трехбалльные, пятибалльные, семibalльные, десятибалльные.

Метрическая шкала, в отличие от порядковой, не просто устанавливает отношение между пунктами в понятиях «больше», «меньше», а фиксирует величину интервала. К метрическим шкалам относят шкалы равных интервалов и пропорциональных оценок.

Закономерен вопрос: «Из каких источников получить объективные данные о результатах управленческой деятельности, например, в системе правоохранительных органов?». Ответ на данный вопрос лежит в плоскости определения источников получения информации о системе управления организацией.

К источникам такой информации относят:

отчеты структурных подразделений и органов управления организации, а также их должностных лиц – различные формы отчетов производственных и управленческих структур организации о характере и результатах своей деятельности;

общественное мнение как совокупность свободно выраженных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей является средством анализа и оценки эффективности системы управления организацией в виде, отраженном и преломленном через их сознание и волю. В нем происходит соотнесение и измерение уровня и результатов управления с потребностями и интересами, идеалами и ожиданиями людей. Хотя общественное мнение по своей природе субъективно, оно из-за своей массовости обладает свойством объективно отображать эффективность системы управления при соблюдении методологических требований по его научному изучению;

средства массовой информации (телевидение, радио, печать, сеть Интернет), влияние которых на управленческие процессы находится в прямой зависимости от их способности представлять объективное состояние и динамику протекающих общественных процессов, противодействуя коммерциализации СМИ и подчинению их корпоративным интересам. Для этого следует более четко определить правовой и экономический статус средств массовой информации, усилить в них качество используемой информации;

обращения граждан, структура, содержание, предмет и адресность которых весьма точно отражают жизнь людей и дают картину глубинных взаимосвязей и процессов, происходящих в сфере государственного управления, в том числе в отдельных организациях¹.

В общем случае оценка эффективности системы управления должна быть, во-первых, целеориентированной, обеспечивающей выполнение миссии и реализацию стратегий развития организации, и, во-вторых, способствующей развитию персонала, т. е. стимулирующей творческий потенциал сотрудников и мотивирующей их на эффективную работу в данной организации.

6.2. Характеристика оценочных направлений и методика оценки эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел

Создание оптимальной системы оценки эффективности оперативно-служебной деятельности, охватывающей все направления деятельности ОВД, сопряжено с рядом трудностей, которые обусловлены широким кругом задач, стоящих перед ОВД, сложностью их организационной структуры.

Проблема разработки системы критериев и показателей итоговой оценки результативности деятельности ОВД существует на протяжении нескольких десятилетий. Она развивается параллельно эволюции правоохранительной функции государства. Всегда возникал вопрос: «Как сопоставить цели и результаты?». В разные периоды времени на первое место выходили различные акценты: оценка эффективности деятельности по конечному результату, фактически затраченным ресурсам, общественному мнению и т. д. Все эти подходы имели свои недостатки.

Сложность проблемы разработки показателей и критериев оценки деятельности ОВД вызвана прежде всего многофункциональностью их системы, количественной неопределенностью ряда параметров ее функционирования как социальной системы, наличием скрытых факторов, влияющих на конечные результаты деятельности, недостаточным качеством исходной статистической базы и иными обстоятельствами.

С момента внедрения в 2004–2005 гг. и до настоящего времени система оценки ежегодно подвергается коррективам как формального, так и концептуального порядка. Меняются количество показателей, критерии оценки, вносятся коррективы в методологию оценивания.

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 241.

В 2018 г., после детального обсуждения в экспертном сообществе и среди практиков, приказом МВД Республики Беларусь «О порядке оценки эффективности оперативно-служебной деятельности ОВД Республики Беларусь» был утвержден порядок оценки эффективности деятельности объектов, в том числе некоторые аспекты управленческого воздействия в органах и подразделениях внутренних дел республики. Для создания объективной оценочной системы оперативно-служебной деятельности ОВД были определены четыре крупных оценочных направления:

- профилактика правонарушений;
- выявление и пресечение преступлений;
- работа с населением, органами государственного управления, иными субъектами;

- состояние готовности ОВД к выполнению служебных задач.

Показатели указанных оценочных направлений формировались посредством анализа и измерения раскрывающих их содержание составных элементов (направлений деятельности) с учетом динамики негативных тенденций и положительных факторов по совокупности критериев, лежащих в основе системы оценки по каждому из направлений деятельности. Предложенный подход использовался до конца 2019 г.

В 2020 г. по ряду причин объективного и субъективного характера был внедрен иной, балльный подход, к оценке эффективности (приказ МВД Республики Беларусь «Об оценке деятельности органов внутренних дел»). В основу была положена методика использования балльных индексов. Ее суть состоит в том, что тому или иному направлению работы с учетом ее важности и весомости присваивается определенный индекс (количественный показатель) на условную единицу затрачиваемого труда. Затем путем умножения единиц работы на соответствующий индекс получают сумму баллов, на основе которых делаются выводы о напряженности выполненной работы. Такая процедура позволяет проводить сравнение работы различных, порой несопоставимых в обычных измерениях, подразделений и служб и таким образом оценивать их вклад в борьбу с преступностью и обеспечение охраны общественного порядка.

Во исполнение названного приказа ГУВД, УВД областных исполнительных комитетов осуществили разработку собственных систем показателей оценки деятельности подчиненных территориальных ОВД при сохранении основных подходов, предусмотренных приказом.

6.3. Эффективность управленческой деятельности

Эффективность системы управления имеет два слагаемых: эффективность деятельности объекта (собственно организации) и субъекта управления (индивидуального или коллективного).

В обобщенном виде результат труда руководителя характеризуется уровнем или степенью достижения целей управления при минимальных затратах. При этом важное значение имеет правильное определение показателей, отражающих конечные цели организации. Как правило, они выражаются через итоги служебной деятельности организации, а также социально-экономические условия труда исполнителей. При их выборе следует учитывать, что:

- они оказывают непосредственное и решающее влияние на результаты деятельности всей организации;
- занимают значительную часть рабочего времени персонала;
- составляют по крайней мере 80 % от всех результатов;
- приводят к достижению целей организации или подразделения;
- их сравнительно немного (4–6)¹.

На практике, при оценке результативности труда руководителей, наряду с количественными показателями, т. е. прямыми, используются и косвенные, характеризующие факторы, влияющие на достижение результатов. К таким факторам результативности относятся: оперативность работы, напряженность, интенсивность труда, сложность труда, качество труда и т. п.² В отличие от прямых показателей результативности труда косвенные оценки характеризуют деятельность сотрудника по критериям, соответствующим идеальным представлениям о том, как следует выполнять должностные обязанности и функции, составляющие основу данной должности, и о том, какие качества должны быть проявлены в связи с этим.

Процедура оценки результативности труда будет наиболее эффективной при соблюдении следующих необходимых условий:

- установление четких стандартов результативности труда в разрезе каждой должности и критериев ее оценки;
- определение процедуры проведения оценки результативности труда;
- предоставление объективной и достоверной информации субъекту оценки о продуктивности труда сотрудника;

¹ См.: Теория системного менеджмента : учебник / под общ. ред П.В. Журавлева, Р.С. Седегова, В.Г. Янчевского ; Рос. экон. акад. им. В.Г. Плеханова. М., 2006. С. 391.

² См.: Петрович М.В. Эффективность управленческого труда: методология оценки. Белорус. экон. журн. 2007. № 3. С. 53–63.

совместное с сотрудником обсуждение результатов оценки;
принятие окончательного решения по результатам оценки и ее документирование.

Для оценки эффективности управленческой деятельности применяются разнообразные методы¹:

метод управления по целям основывается на оценке достижения сотрудником целей, намеченных совместно руководителем и его подчиненными на конкретный период. Предусматривает систематическое обсуждение достигнутых целей. Его реализация требует количественного определения целей, установления сроков их достижения.

метод шкалы графического рейтинга базируется на проставлении соответствующей оценки отдельной черте характера оцениваемого сотрудника: количество работы, качество труда, инициативность, сотрудничество, надежность и др. Данная оценка соответствует рейтингу – от показателей «отлично» до «неудовлетворительно». В аспекте повышения эффективности шкалы оценок формируются более четко разграниченные описания степени проявления оцениваемой черты характера;

метод вынужденного выбора основан на отборе наиболее отличительных для данного сотрудника характеристик, соответствующих эффективной и, наоборот, неэффективной работе. Посредством балльной шкалы рассчитывается конкретный индекс эффективности. Используется руководством организации, коллегами, подчиненными для оценки эффективности труда руководителя;

описательный метод строится на описании лицом, производящим оценку работы, преимуществ и недостатков поведения управленца по критериям: объем работы, качество труда, знание особенностей технологии рабочих операций и действий, личные (морально-волевые) качества, инициативность и другие посредством графической шкалы рейтинга, используя заранее составленные стандартные индикаторы результативности работы;

метод оценки по решающей ситуации базируется на использовании списка описаний «верного» и «неправильного» поведения управленца в отдельных, так называемых решающих ситуациях. Лицо, производящее оценку работы, ведет журнал, в котором данные описания распределены по рубрикам исходя из объема и характера работы. Данный метод применяется в оценках, выносимых вышестоящим руководством;

метод сравнительных анкет состоит из набора вопросов или описаний организационного поведения управленца. Лицо, производящее

оценку работы, проставляет отметку напротив описания конкретной черты характера, которая, по его субъективному мнению, присуща сотруднику, в противоположном случае оно оставляет там пустое место. Сумма пометок формирует общий рейтинг анкеты изучаемого сотрудника. Используется для оценки вышестоящим руководством;

метод шкалы рейтингов поведенческих установок основан на применении решающих ситуаций, из которых последовательно выводятся характеристики результативности труда. Лицо, производящее оценку работы, прочитывает в анкете рейтинга описание характеристик какого-либо критерия и ставит пометку в шкале исходя из наличия соответствующей квалификации оцениваемого. В материальном плане это достаточно затратный и трудоемкий, но доступный и понятный метод;

метод шкалы наблюдения за поведением сотрудника аналогичен предыдущему приему, но вместо определения поведения управленца в решающей ситуации текущего времени лицо, производящее оценку работы, фиксирует на шкале число конкретных случаев, когда сотрудник вел себя тем или иным подобным образом ранее. Указанный метод трудоемкий и требует соответствующих материальных затрат.

Достаточно широко в организациях для оценки эффективности труда управленца применяется метод управления по целям (задачам). Сложность в оценке результативности труда управленческого персонала по целям заключается в установлении системы индивидуальных целевых показателей.

Интегрированная модель качеств современного руководителя предполагает выделение комплекса основных личных качеств и навыков, которыми должен обладать эффективный менеджер.

Рассмотрение вопроса об оценке эффективности управленческого труда будет неполным, если не ответить на следующие, тесно связанные с ним вопросы: какие навыки и качества руководителя делают его хорошим управленцем, что такое умение руководить: дар или результат многолетней практики, способствует ли изучение теории управления, участие в тренингах развитию навыков эффективного руководителя? Знакомство с широким спектром научной и специальной литературы по теории управления показывает, что в данном вопросе нет единого мнения¹. Однако есть нечто общее, что объединяет различные теории и подходы. Все единодушно в том, что никто не рождается руководителем. Просто однажды вы обнаруживаете в себе склонность к управлению и

¹ См.: Базаров Т.Ю., Беков Х.А., Аксенова Е.А. Методы оценки управленческого персонала государственных и коммерческих структур. М., 1995. С. 16.

¹ См.: Кузнецов И.Н. Эффективный руководитель : учеб.-практ. пособие. М., 2015. С. 148.

задаете себе вопрос: как стать эффективным управленцем? С этого момента начинается работа над собой, выработка обязательного набора личных качеств и навыков, без которых не обойтись ни одному эффективному руководителю.

К ним относятся:

1. Способность оказывать влияние. Чтобы управлять людьми, необходимо уметь влиять на них. Но для начала следует научиться отличать влияние от манипуляции. Психология говорит, что и влияние, и манипуляция являются скрытым побуждением к действию. Но в случае манипуляции пользу от действия получает только одна сторона, как не сложно догадаться, манипулятор. Для этого он ставит людей в различные ограничивающие условия, играет на их чувствах – достоинстве, совести и профессиональном долге. Если руководитель оказывает на своего подчиненного влияние, то в итоге пользу получают оба. Руководитель увидит в отчете выполненные задачи, сотрудник поработает над развитием навыков и способностей. Посредством влияния руководитель побуждает подчиненных развиваться, обучаться, улучшать свои служебные показатели¹.

2. Умение планировать. Рассчитать время, необходимое на реализацию проекта, распределить ресурсы, успеть на важную встречу и ответить на все письма – со всем этим руководитель обязан справляться в полуавтоматическом режиме. Если он не умеет планировать свои ресурсы, то не сможет справиться с ресурсами организации. Именно руководитель учит сотрудников правильному тайм-менеджменту и финансовой грамотности.

3. Гибкость. Быть гибким не означает подстраиваться под всех и каждого. Гибкость – осознанное умение быть равным другому человеку. С одним человеком нужно вести себя авторитарно, то есть ставить задачу и затем требовать отчет о проделанной работе. Для другого, более вовлеченного специалиста, достаточно довести информацию. С третьим сотрудником взаимодействие будет эффективным на уровне прописанных правил, в рамках организованной системы. Гибкость является основой правильной коммуникации и одним из главных личностных качеств эффективного руководителя.

5. Лидерские качества. Настоящий лидер ведет за собой людей и полностью отвечает за успехи и поражения своих подопечных. Он не боится конкуренции и не ограничивает рост своих подчиненных. Если уподобить команду спортивной команде, то руководитель будет на позиции играю-

¹ См.: Друкер П. Эффективный руководитель : пер. с англ. М., 2012. С. 75–96.

щего тренера. Его задача – передавать опыт, учить, растить новых лидеров. Плох тот руководитель, который не воспитал ни одного лидера¹.

6. Ориентированность на результат. Персонал организации можно условно разделить на «процессников» – тех, кто уделяет большое внимание тому, как выполняется задача, и «результатников» – тех, кто независимо от методов выполнения, всегда ориентирован на конечный результат работы. Чем больше процессников на управляющих позициях, тем ниже результаты организации. Организация развивается со скоростью своего самого слабого руководителя среднего уровня.

7. Эмоциональная зрелость. Своим эмоциональным настроем руководитель задает рабочий ритм всей организации. Зайдя в кабинет в плохом настроении, можно полностью нивелировать рабочий настрой коллектива. Наоборот, веселый, бодрый и жизнерадостный руководитель непременно даст позитивный заряд коллективу.

В современном обществе наиболее ценятся три качества эмоционально зрелого человека:

способность к сопереживанию (эмпатии), т. е. понимание различных психоэмоциональных состояний собеседника и открытая демонстрация данного понимания;

эмоциональный интеллект, т. е. умение разбираться в собственных и чужих эмоциях, проектировать эмоциональные связи, а также развивать навыки управления ими ради достижения поставленных целей;

позиция «взрослый». Согласно исследованиям психолога Э. Берна, при общении каждый человек использует одну из трех моделей поведения – «ребенок» (подражает детскому, как правило, безответственному поведению), «родитель» (копирует поведение родителей и часто поучает собеседника) и «взрослый» (старается быть объективным, отталкивается от собственного опыта, общается на равных и уважает собеседника). Для эффективного взаимодействия с подчиненными и партнерами, руководителю важно находиться в позиции «взрослый»².

8. Забота о внутреннем комфорте персонала. Руководитель должен понимать, что важно для его сотрудников и прилагать усилия, чтобы организация им это обеспечивала. В этих целях необходимо общаться с людьми, понимать потребности каждого или, если организация большая, всех ключевых сотрудников. Важно не допускать обобщений.

¹ См.: Адзис И. Идеальный руководитель: почему им нельзя стать и что из этого следует / Ицхак Калдерон Адзис ; пер. с англ. М., 2018. С. 69.

² См.: Берна Э. Игры, в которые играют люди. Психология человеческих взаимоотношений; Люди, которые играют в игры. Психология человеческой судьбы : пер. с англ. / под общ. ред. М.С. Мацковского. СПб. : Лениздат, 1992. С. 29–35.

9. Стремление к саморазвитию. Ситуация в настоящее время развивается стремительно. Профессионал по определению не может стоять на месте, быть пассивным или выпадать из «потока» даже на пару месяцев. Саморазвитие – работа над собой во всех направлениях. Поддерживая физическую форму, избавляясь от личных психологических блоков, постоянно обучаясь новому и расширяя круг общения, руководитель вызывает искреннее восхищение у сотрудников и служит примером, которому они хотят подражать.

10. Умение делегировать. Даже самый продвинутый и энергичный руководитель не может охватить весь объем работы организации. Гораздо продуктивнее будет распределить работу между исполнителями, обозначить сроки исполнения и мотивирующие факторы, проконтролировать выполнение. Грамотно применив принципы делегирования полномочий и распределив ответственность, руководитель может в штатном режиме выполнять свои основные функции – выстраивание стратегии развития организации, повышение качества выпускаемой продукции (оказываемых услуг), налаживание внешних коммуникаций.

Наличие указанных навыков и качеств, в той или иной степени, присуще большинству современных руководителей. В связи с этим можно построить некую теоретическую *модель качеств эффективного руководителя*.

Эффективность руководства определяется, в первую очередь, соответствием индивидуальных черт руководителя тем ролям и функциям, которые он выполняет. Американский ученый И. Ансофф определил четыре роли руководителя:

1. *Роль лидера*. В этом случае речь идет о неформальном лидере, обладающем высоким авторитетом и способностью оказывать влияние на других людей.

2. *Роль администратора*. Эта роль предполагает способность руководителя следить за положением дел, принимать решения и реализовывать их, организовывать и управлять действиями подчиненных, обеспечивать порядок, соблюдение нормативных правовых актов и административных норм и приказов.

3. *Роль планировщика*. Основные задачи этой роли – налаживание будущей работы организации посредством анализа тенденций изменений как самого производства, так и внешней ее среды; определение управленческих альтернатив и предпочтение наилучших, скопление ресурсов на главных направлениях работы.

4. *Роль предпринимателя*. В этой роли начальник обязан быть экспериментатором, искать новые направления деятельности, нестан-

дартные решения, наиболее выгодные позиции, должен быть готовым к возможному предпринимательскому риску, всячески стараясь минимизировать его¹.

Роли детализируются и проявляются при реализации определенных функций. Успешность данной деятельности всецело зависит от качеств управленца. Основными составляющими завершенной модели эффективного руководителя являются три категории качеств: личные, деловые, профессиональные.

Личные качества – определенный перечень характеристик и особенностей личности, к которым относятся моральные и психологические качества руководителя. Именно они являются определяющими при выборе стиля управления. Руководитель должен иметь и развивать в себе широкий спектр личных качеств. К ним относятся те, которые помогают выстраивать отношения с коллективом и каждым из его членов, вести деловые переговоры, работать с управленческой информацией. К *личным качествам* относят:

Стрессоустойчивость. Невозмутимый руководитель авторитетен и является хорошим примером для подчиненных. Эмоциональная стабильность позволяет руководителю искать решения и выполнять задачи в нестандартных ситуациях. В современном изменчивом мире руководителю необходимо быть, в какой-то мере, хладнокровным. Излишние эмоции могут причинить вред как руководителю, так и всей организации в целом.

Целеустремленность. Наличие целей, к достижению которых стремится руководитель и ведет за собой коллектив, стимулирует его всестороннее развитие.

Решительность. Для эффективного управления вверенным коллективом руководитель должен четко формулировать задачи и добиваться их решения. Важно не бояться быстро и самостоятельно для решения возникающих задач принимать нестандартные решения.

Коммуникабельность. Умение выстраивать коммуникационные связи как на уровне исполнителей, так и с руководителями всех уровней будет способствовать созданию доброжелательной и уважительной атмосферы в коллективе.

Требовательность. Требование доведения до логического завершения каждой производственной операции каждым исполнителем и контроль являются залогом успешной работы всего коллектива.

¹ См.: Ансофф И. Стратегическое управление : сокр., пер. с англ. / науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. М. : Экономика, 1989. С. 307–308.

Тактичность. Умение вести себя в соответствии с принятым этикетом и этическими нормами, соблюдение чувства такта располагают к руководителю членов коллектива.

Объективность. Объективная оценка происходящих процессов и явлений, эффективности труда исполнителей позволяет адекватно оценивать ситуацию и принимать обоснованные решения.

Адекватная самооценка самого руководителя. Как заниженная, так и завышенная самооценка негативно влияет на его позиционирование в коллективе, способствует утрате авторитета и доверия.

Способность к самоанализу (рефлексия). Очень важное качество. Это способность объективно оценивать свои действия и уровень подготовки, заимствовать передовой опыт у других людей, что позволяет руководителю совершенствоваться в профессиональном и личном плане.

Ответственность за свои действия. Полномочия руководителя неотделимы от ответственности. Приняв на себя ответственность, руководитель завоевывает авторитет и уважение членов коллектива.

К деловым качествам руководителя принято относить умение организовать процесс выполнения служебных задач и распределять обязанности, лидерство, способность убеждать, инициативность и самоконтроль. Эти качества включают в себя:

умение быстро анализировать информацию. Оперативный анализ больших объемов управленческой информации позволяет руководителю за короткий промежуток времени определить состояние внешней и внутренней среды организации, содержание и направленность происходящих изменений;

способность к оперативному принятию выверенных управленческих решений. Ситуации, когда времени для принятия решений мало или его нет вообще, часто встречаются в управленческой деятельности;

способность рационально использовать ресурсы. Любой вид ресурсов ограничен: человеческие, временные, финансовые, материально-технические. Использовать их необходимо эффективно, принимая во внимание потребности завтрашнего дня;

умение выстраивать стратегию работы. Невозможно достичь целей, стоящих перед организацией, если отсутствует выверенная стратегия действий, которую избрал и которой неуклонно следует руководитель;

умение налаживать и поддерживать контакты. Успех в деятельности организации во многом зависит от умения руководителя наладить контакты с вышестоящими руководителями, коллегами по управленческой работе, сотрудниками организации. Налаженные и умело поддерживае-

мые контакты позволяют интенсифицировать служебную деятельность, не допустить возникновения антагонистических противоречий;

способность четко формулировать и распределять задачи между подчиненными. Данное умение коррелирует с умением разумного использования ресурсов. Кроме того, постановка задач увязана с наличием у исполнителей определенных знаний, умений и навыков, их жизненного и профессионального опыта. Руководитель должен знать потенциал каждого исполнителя и учитывать его при постановке задач.

Профессиональные качества. К ним относят наличие профильного специального образования, компетентность в сфере деятельности, которую осуществляет возглавляемый им коллектив, обучаемость, умение планировать свою работу. Действительно, недостаточно умело выстроить отношения с исполнителями, настроить коллектив на эффективную работу и вежливо общаться в рамках служебной деятельности. Необходимо обладать знаниями о всех внутренних рабочих процессах, и, как минимум, иметь детальную ориентацию в одном из направлений деятельности, желательно доминирующем. К профессиональным качествам относят:

высокий уровень образования. Речь не идет о наличии соответствующего диплома (хотя и это важно), а о владении знаниями, умениями и навыками в сфере служебной деятельности коллектива;

наличие опыта работы. Знания о тонкостях и нюансах служебной деятельности приобретаются со временем, при непосредственном участии в решении служебных задач;

широта кругозора. Способность смотреть на вещь с разных сторон, с разных уровней управления является значимым при определении целей, выборе стратегии организации и во многих других случаях;

организаторские способности. Умение распределить обязанности и задачи между исполнителями, всесторонне обеспечить их совместную деятельность – ключевое условие достижения успеха в служебной деятельности любого коллектива;

системное мышление. Умение отделить главное от второстепенного, предвидеть возникновение возможных проблем в перспективе, заранее продумать алгоритм действий по их нейтрализации – все это признаки наличия системности в мышлении и работе;

новаторство. Нацеленность на внедрение новшеств. Готовность вносить изменения в производственный процесс. Изучение передовых приемов и методов. Наличие данных качеств у руководителя – залог поступательного развития всей организации в целом, саморазвития, получение новых знаний.

Наряду с интегрированной моделью следует выделять и *нормативную модель качеств руководителя ОВД*, т. е. совокупность требований, закрепленных в соответствующих правовых актах.

К руководителям ОВД Республики Беларусь со стороны общества и государства предъявляется комплекс требований, обусловленный спецификой особого вида государственной службы в Республике Беларусь¹.

К наиболее значимым из них относятся:

высокая культура профессионального общения;

крепкий моральный дух и развитая нравственно-правовая культура;

отношение к профессиональной деятельности, проявляющееся в ответственности, добросовестности, аккуратности, организованности, исполнительности, дисциплинированности и полной самоотдаче при выполнении должностных обязанностей, профессионально значимые качества на уровне специальных квалификационных требований;

зрелость эмоционально-волевой сферы, высокий уровень развития интеллектуальной сферы и гражданских качеств.

Соответствие руководителей ОВД этим требованиям является необходимой субъективной предпосылкой эффективности системы управления ОВД. В качестве основных требований к деловым и личностным качествам руководящих кадров ОВД, разработанных и утвержденных указанным выше приказом, предписано использовать следующие блоки:

деловые качества – умение работать с перспективой на будущее. Уровень развития деловых качеств руководителя необходимо соотносить с критерием «эффективность работы органа внутренних дел», который включает в себя оценку результатов деятельности, уровень и качество выполнения поставленных задач;

нравственные качества – любовь к Отечеству, патриотизм, честность, преданность делу, настойчивость в реализации решений, принципиальность, умение открыто признавать свои ошибки, сдержанность, гибкость и адаптивность, надежность, самокритичность, объективность в оценке действий и поступков сотрудников, устойчивость работоспособности, коллективизм;

интеллектуальные качества – аналитическое мышление, гибкость ума, стратегичность мышления, концептуальность видения, способность обучения, общая эрудиция;

¹ См.: О критериях оценки работы руководящих кадров органов внутренних дел Республики Беларусь : приказ МВД Респ. Беларусь от 19 дек. 2011 г. № 420.

лидерство (качественная характеристика личности, которая обеспечивается положительной оценкой со стороны коллектива) – способность к постановке целей и задач деятельности и нахождению путей их достижения, самостоятельность в определении методов решения управленческих задач, мотивация подчиненных;

психофизиологические черты личности – положительная направленность личности, цельность характера, устойчивость настроения и интересов, стрессоустойчивость, работоспособность, самоконтроль и уравновешенность при контакте как с руководством, так и с сотрудниками коллектива;

коммуникативные и культурологические черты личности – культура речи и общения, умение находить контакт с окружающими (дипломатичность), выслушивать и учитывать мнения, предложения, советы, идеи сотрудников, компетентных специалистов, отношение к отклонениям от норм общественной морали, умение держаться (манера), эмпатичность (сопереживание), здоровый образ жизни;

организаторские способности – умение организовать групповое взаимодействие, конструктивность в разрешении конфликтных ситуаций, гибкий, ситуационный стиль руководства, делегирование полномочий.

Комплексная оценка эффективности системы управления ОВД должна включать в себя третий элемент – *оценку эффективности руководящих кадров*. Основная оценка труду руководителя дается по целевой, конечной оценке деятельности возглавляемого им подразделения. Вместе с тем, осуществляя управленческую деятельность, руководитель реализует ряд функций, по которым можно судить и оценивать степень его влияния на конечные результаты. Эти функции и могут служить мерилем для оценки его труда.

Помимо личностных морально-волевых и профессиональных качеств, приказом МВД Республики Беларусь от 19 декабря 2011 г. № 420 также утверждены критерии оценки работы руководящих кадров МВД, основными из которых представлены:

обеспечение соблюдения законов Республики Беларусь, нормативных правовых актов Президента и Правительства Республики Беларусь, нормативных правовых и иных правовых актов МВД;

обеспечение в ОВД исполнительской, служебной и регистрационно-учетной дисциплины;

проводимая работа по профилактике, предотвращению и пресечению преступлений и административных правонарушений;

проводимая работа по выявлению преступлений, в первую очередь, получивших общественный резонанс;

общественное мнение о деятельности ОВД в обслуживаемом регионе. Формирование положительного имиджа сотрудника ОВД среди населения республики;

организация и выполнение мероприятий по обеспечению режима секретности;

организация профессиональной подготовки. Уровень профессиональной подготовки личного состава;

обеспечение эффективного и целевого расходования бюджетных средств, экономного и рационального использования топливно-энергетических и материальных ресурсов, имущества;

обеспечение безопасных условий службы и труда личного состава, улучшение условий их быта;

состояние идеологической работы. Уровень правовой культуры личного состава. Морально-психологический климат в коллективе.

В дополнение к названным критериям можно отнести:

наличие стратегии в деятельности руководителя, умение выделить приоритетные, крупномасштабные задачи;

знание оперативной обстановки;

умение принимать управленческие решения в соответствии со складывающейся оперативной обстановкой, прогнозом ее развития;

личное участие руководителей в организации выполнения поставленных задач и т. п.

Предложенный подход позволяет оценить изменения характера и содержания деятельности ОВД в разрезе функциональных и организационных параметров и условий не только в динамике, но и в пространстве применительно к различным территориальным ОВД.

Глава 7

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С КАДРАМИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

7.1. Управление персоналом и кадровая политика организации

Как справедливо отмечает Г.В. Щекин, человеческий фактор представляет собой главный компонент общественного развития, который образуется посредством участия людей в процессе создания материальных и духовных ценностей, оказания социально необходимых услуг¹.

Человек как наивысшая ценность составляет основу любой социальной системы управления, в том числе и системы ОВД. Поэтому состояние работы с кадрами в ОВД является одним из важнейших условий, влияющих на эффективность деятельности ОВД в целом.

Кадры, как главный элемент любой системы социального управления, имеют одну важную особенность: они могут одновременно выступать и объектом, и субъектом управления. Таким образом, неслучайно кадровая функция является одной из основных обеспечивающих функций деятельности любой организации.

Кадровую функцию можно определить как деятельность по подбору, расстановке, обучению и воспитанию кадров, отвечающих определенным требованиям². Цель этой деятельности заключается в кадровом обеспечении организации как социальной системы управления.

Реализация вышеуказанной функции осуществляется в рамках подсистемы управления персоналом (кадрами), являющейся составной частью общей системы управления организацией.

Прежде чем рассматривать содержание данной подсистемы, необходимо уяснить содержание основных терминов. Одним из ключевых понятий является понятие «кадры».

Концепцией государственной кадровой политики Республики Беларусь (далее – Концепция), утвержденной Указом Президента Республики

¹ См.: Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика : моногр. Киев : МАУП, 2000. С. 443.

² См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 122.

ки Беларусь от 18 июля 2001 г. № 399, кадры определяются как постоянный состав работников, состоящих в трудовых отношениях с органами государственного управления, предприятиями и организациями.

Вместе с тем научное понимание кадров трактуется в более узком смысле. Как указывает А.В. Новокрещенов, большинство авторов понимают кадры в качестве политической и социальной категории, включающей в себя постоянный, штатный набор квалифицированных работников государственных и негосударственных органов¹.

В свою очередь, В.А. Сулемов выделил три признака, позволяющих отнести работника к кадрам организации:

относительно устойчивая профессиональная квалификация работника, как правило, имеющего специальную подготовку;

постоянный характер служебно-трудовой деятельности, которая является основным источником его существования и жизнеобеспечения;

социально-должностное положение работника в трудовом коллективе, когда его деятельность фактически реализует или обеспечивает исполнение функций и задач данной организации².

Часто вместо понятия «кадры» употребляется понятие «персонал». Учеными эти два указанных понятия разделяются. Под персоналом понимается весь штатный состав организации, представляющий собой группу лиц, объединенных по профессиональным признакам: постоянных и временных работников, представителей квалифицированного и неквалифицированного труда³. Однако в реальной практике и в законодательстве понятия «кадры» и «персонал» чаще всего понимаются как синонимы.

Основными характеристиками персонала организации выступают его численность и структура.

Численность персонала выражается нормативной величиной или списочной (фактической) численностью и определяется характером, масштабом, трудоемкостью и сложностью управленческих и производственных процессов, а также возможностью использования средств автоматизации, компьютерных технологий и т. д.

Структура персонала представляет собой совокупность отдельных групп работников, объединенных по какому-либо признаку.

¹ См.: Новокрещенов А.В. Государственная кадровая политика : учеб. пособие. Новосибирск : СибАГС, СИУ РАНХиГС, 2014. С. 9.

² См.: Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии : монография. Изд. 2-е, дораб. и доп. М. : РАГС, 2006. С. 37.

³ См.: Новокрещенов А.В. Государственная кадровая политика : учеб. пособие. Новосибирск : СибАГС, СИУ РАНХиГС, 2014. С. 10.

За основу можно взять наиболее распространенную классификацию персонала, предложенную российским ученым А.Я. Кибановым¹:

1. Категории персонала по признаку участия в производственном или управленческом процессе, т. е. по характеру трудовых функций:

руководители высшего (организации в целом), среднего (основных структурных подразделений) и низового (работающие с исполнителями) уровней;

специалисты – лица, осуществляющие экономические, инженерно-технические, юридические и другие функции;

другие служащие, осуществляющие подготовку и оформление документов, учет, контроль, хозяйственное обслуживание;

рабочие (основные и вспомогательные).

2. Профессиональная структура персонала организации – соотношение представителей различных профессий или специальностей, обладающих комплексом теоретических знаний и практических навыков, приобретенных в результате обучения и опыта работы в конкретной области.

3. Квалификационная структура персонала – соотношение работников различного уровня квалификации (т. е. степени профессиональной подготовки), необходимого для выполнения определенных трудовых функций.

4. Половозрастная структура персонала организации – соотношение групп персонала по полу и возрасту.

5. Структура персонала по стажу (по общему стажу работы и стажу работы в данной организации).

6. Структура персонала по уровню образования (высшее, среднее специальное, общее среднее и т. д.).

Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 18 июля 2001 г. № 399 «Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь» персонал организаций формируется из трудовых ресурсов, которыми располагает конкретный населенный пункт, регион или страна в целом. Трудовые ресурсы – население в трудоспособном возрасте, а также лица в нетрудоспособном возрасте, занятые в экономике.

Еще одно важнейшее понятие – «кадровый потенциал». Это способность кадров решать текущие и перспективные задачи. Кадровый потенциал определяется численностью кадров, их образовательным уровнем, личностными качествами, профессионально-квалификационной, половозрастной структурой, а также характеристиками трудовой и творческой активности.

¹ См.: Управление персоналом организации : учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 57–59.

В последние десятилетия наряду с понятием «кадровый потенциал» стало использоваться понятие «человеческие ресурсы». Наиболее точное определение данного термина дал Г.В. Щекин, по мнению которого человеческие ресурсы представляют собой совокупность различных качеств людей, определяющих их трудоспособность к производству материальных и духовных благ, и являются обобщающим показателем человеческого фактора развития общественного производства¹.

Специфика человеческих ресурсов состоит в том, что люди наделены интеллектом и, в отличие от других ресурсов, их участие в производственном процессе носит не механический, а эмоционально осмысленный характер.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что понятия «кадровый потенциал» и «человеческие ресурсы» между собой тождественны и отличие их лишь в том, что понятие «человеческие ресурсы» более современное и непосредственно подчеркивает главенствующую роль человеческого фактора в общественном производстве. В то же время данные термины характеризуют один и тот же объект управленческого воздействия, представляющий собой кадровый ресурс, которым располагает организация или общество в целом независимо от того, в какой мере используется сегодня этот ресурс. Вопрос только в том, чтобы вовлечь данный ресурс в производственный процесс в соответствии с его профессиональными, интеллектуальными и иными способностями с целью наиболее рационального использования.

Достижение целей организации неразрывно связано с решением проблем эффективного управления людьми. Эффективное использование профессиональных и личностных способностей и возможностей персонала организации – главная цель управления персоналом.

Как верно отмечено М.В. Варакулиной, под управлением персоналом понимают функцию, целевой установкой которой выступает обеспечение организации необходимым персоналом и организация его наиболее эффективного использования².

Вместе с тем существует многообразие подходов к определению содержания данного термина, учитывающих в том числе и зарубежный опыт. Наиболее точное определение дано А.Я. Кибановым, который под управлением персоналом организации понимает целенаправленную деятельность руководящего состава организации, руководителей и специ-

¹ См.: Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика : монография. Киев : МАУП, 2000. С. 444.

² См.: Варакулина М.В. Система управления персоналом предприятия: концептуальная модель и механизм ее реализации : монография / Брест. гос. ун-т им. А.С. Пушкина, Брест. обл. исполн. ком. Брест : БрГУ, 2019. С. 36.

алистов подразделений системы управления персоналом, включающую в себя разработку концепции и стратегии кадровой политики, принципов и методов управления персоналом организации¹.

Система управления персоналом может быть представлена следующими:

- субъекты – руководители различного уровня;
- процессы – кадровые технологии, используемые субъектами для достижения целей, стоящих перед организацией;
- объекты – работники организации (персонал).

Целью данной системы является эффективное использование кадрового потенциала в соответствии с целями организации.

Системно-структурный анализ позволяет представить управление персоналом в виде многофункциональной системы, основу или центральное ядро которой составляет целый ряд функциональных подсистем, назначение которых состоит в реализации основных функций управления персоналом от приема до увольнения кадров. Например, М.В. Петрович в системе управления персоналом организации выделяет следующие функциональные подсистемы:

1. Оценка потребностей в персонале различных специальностей и квалификации.
2. Планирование персонала:
 - планирование привлечения, использования, развития и высвобождения персонала;
 - планирование затрат на персонал.
3. Маркетинг персонала, включающий в себя:
 - исследование предложений рабочей силы на рынке труда;
 - проведение рекламных кампаний с целью привлечения новых сотрудников;
 - создание позитивного имиджа организации на рынке труда;
 - участие в формировании рынка рабочей силы: во-первых, путем обучения своих работников (проведение занятий, семинаров в различных учебных заведениях); во-вторых, путем участия в финансировании профессиональной ориентации и подготовки.
4. Набор, отбор и подбор кандидатов на вакантные должности.
5. Организация труда персонала (введение сотрудника в должность, размещение в организации, техническое обеспечение рабочего места и определение места в системе организационных коммуникаций).

¹ См.: Управление персоналом организации : учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 84.

6. Адаптация новых сотрудников к особенностям организации и новому рабочему месту, когда их знакомят:

с принципами деятельности организации;
нормами внутрипроизводственного этикета;
теми ожиданиями, которые организация возлагает на новых сотрудников.

7. Мотивация, предполагающая:
определение методов и средств мотивации;
осуществление непосредственного мотивирующего воздействия на персонал организации с использованием этих методов и средств.

8. Развитие персонала, означающее качественное совершенствование работников как профессионалов и включающее в себя подготовку, повышение квалификации, переподготовку, стажировку.

9. Оценка персонала, включающая в себя текущий контроль результатов труда, проведение различных аттестационных мероприятий и изучение потенциала работников.

10. Управление движением персонала внутри организации, включая формирование кадрового резерва и управление деловой карьерой сотрудников в организации¹.

В данном перечне функциональных подсистем не нашла отражение еще одна основная функция управления персоналом – руководство. Поэтому совершенно обоснованно в системе управления персоналом А.Я. Кибанов выделяет отдельно подсистему линейного руководства, цель которой – осуществление управления организацией в целом, а также управление отдельными функциональными и производственными подразделениями².

Помимо функциональных подсистем в системе управления персоналом можно выделить еще ряд обеспечивающих подсистем, которые создают необходимые условия для реализации основных функций управления персоналом. К ним относятся: информационная, правовая, научно-методическая, финансовая и материально-техническая подсистемы.

Реализация целей и задач управления персоналом осуществляется на основе кадровой политики, формируемой в соответствии с государственной кадровой политикой, стратегией развития организации и ее философией.

¹ См.: Петрович М.В. Управление организацией : учебник. 3-е изд., стер. Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2020. С. 197–198.

² См.: Управление персоналом организации : учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 98.

Единого определения термина «кадровая политика» в управленческой теории и практике не существует. В одном случае под кадровой политикой подразумевают стратегию работы с кадрами каждого субъекта управленческой деятельности, своего рода программу деятельности или концепцию управления персоналом. С другой стороны, кадровая политика воспринимается как кадровая деятельность, включая кадровую работу, цель которой – кадровое обеспечение организации. Конечно, между ними нет существенных противоречий, но они не тождественны по своему содержанию и технологии реализации, так как отражают разные этапы и стороны кадрового процесса.

Кадровая политика организации определяет генеральную линию и принципиальные установки в работе с персоналом на длительную перспективу, т. е. стратегию управления персоналом.

Среди множества научных определений термина «кадровая политика организации» наиболее полное дано А.Я. Кибановым: «Кадровая политика организации – генеральное направление кадровой работы, совокупность принципов, методов, форм, организационного механизма по выработке целей и задач, направленных на сохранение, укрепление и развитие кадрового потенциала, на создание квалифицированного и высокопроизводительного сплоченного коллектива, способного своевременно реагировать на постоянно меняющиеся требования рынка с учетом стратегии развития организации и стратегии управления ее персоналом»¹.

Таким образом, если кадровая политика представляет собой концептуальные установки (цели, задачи, принципы, методы управления персоналом), программу, стратегию управления персоналом (основные направления деятельности по формированию, развитию и использованию кадрового потенциала на перспективу), то управление персоналом – это деятельность, направленная на реализацию кадровой политики.

Кадровая политика является частью общей политики организации. В зависимости от уровня влияния управленческого аппарата на кадровую политику организации выделяются следующие виды кадровой политики: *пассивная, реактивная, превентивная и активная*². Само разделение условное, так как на практике в чистом виде их выделить очень трудно. Как правило, речь идет о присутствии в большей или меньшей степени характерных признаков того или иного вида кадровой политики в отдельной организации.

¹ Управление персоналом организации : учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 195.

² См.: Кибанов А.Я., Дуракова И.Б. Управление персоналом организации: стратегия, маркетинг, интернационализация : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 25.

Суть пассивной кадровой политики заключается в том, что руководство организации не имеет конкретной программы работы с персоналом и экстренно реагирует на возникшие негативные кадровые процессы без анализа их причин и последствий (резкий отток кадров, ухудшение морально-психологического климата в коллективе, наличие в течение длительного времени вакантных должностей). Кадровые решения принимаются в оперативном режиме без их глубокой аналитической проработки.

Руководство организации, где преобладает реактивная кадровая политика, осуществляет мониторинг состояния работы с персоналом, своевременно диагностирует возникающие проблемы, проводит анализ причин негативных явлений в кадровых процессах, принимает эффективные меры по их нейтрализации.

При превентивной кадровой политике руководство организации не только осуществляет диагностику работы с персоналом, но и располагает средствами прогнозирования, позволяющими составлять краткосрочные и среднесрочные прогнозы развития кадровой ситуации, определять потребности в кадрах (в том числе по категориям) на перспективу, обеспечивать качественное планирование кадровой работы, оценивать имеющийся кадровый потенциал на соответствие целям, задачам и функциям организации.

Активная кадровая политика помимо черт, характерных для превентивной кадровой политики, отличается тем, что руководство такой организации не только прогнозирует, но и обладает средствами воздействия на соответствующую кадровую ситуацию. Кадровая служба, в свою очередь, способна проводить глубокую информационно-аналитическую работу, позволяющую обеспечить разработку целевых антикризисных программ, контролировать их исполнение и корректировать с учетом множества внешних и внутренних факторов. Активная кадровая политика может быть *рациональной* или *авантюристической*.

При рациональной кадровой политике руководство организации имеет как качественную оценку, так и обоснованный прогноз развития ситуации, располагая средствами диагностики персонала и прогнозирования кадровой ситуации на среднесрочный и долгосрочный периоды. Планы работы с персоналом отличаются вариативностью и достаточной аргументированностью.

При авантюристической кадровой политике руководство организации не имеет качественной оценки, обоснованного прогноза развития ситуации, но стремится влиять на нее. План работы с персо-

налом в этом случае, как правило, строится больше на интуитивно-эмоциональном представлении, а не на подробной и выверенной аналитической информации.

В зависимости от ориентации на собственный или внешний персонал, степени открытости по отношению к внешней среде при формировании кадровой политики выделяют *открытую* и *закрытую* кадровую политику¹.

Открытая кадровая политика характеризуется прозрачностью для потенциальных сотрудников на всех структурных уровнях. Ее формирование и реализация осуществляются при участии персонала организации. Набор и отбор персонала происходят на основе широко известных и открытых принципов.

Закрытая кадровая политика ориентирована в основном на внутренний кадровый потенциал. Комплектование персоналом из внешних источников происходит только на низовых уровнях управления. При этом степень закрытости кадровой политики зависит от специфики деятельности организации, что, в свою очередь, определяет требования к персоналу. Например, такой вид кадровой политики характерен для воинских формирований и военизированных организаций.

Решение задач кадровой политики в практической деятельности составляет суть кадровой работы. Сюда относится деятельность по планированию, подбору, подготовке, расстановке, переподготовке, оценке, воспитанию и рациональному использованию кадров².

Совокупность целей, задач, функций, форм и методов управления персоналом составляет систему кадровой работы. Основными ее подсистемами, как обоснованно считает Г.В. Щекин, являются:

подсистема анализа, планирования и прогноза кадров. Ее основные задачи – формирование объектов и структур управления, расчет потребности в кадрах необходимых профессий, специальностей и квалификации. Иными словами, решение задач данной подсистемы должно дать ответ на вопрос: «Кто нужен и в каком количестве?»;

подсистема подбора, расстановки, оценки и непрерывного обучения кадров. Ее основные задачи – качественное обеспечение сформированных объектов и структур управления необходимыми кадрами, а также организация эффективного стимулирования их деятельности;

подсистема рационального использования персонала. Решение задач, стоящих перед данной подсистемой, предусматривает осуществле-

¹ См.: Кибанов А.Я., Дуракова И.Б. Управление персоналом организации: стратегия, маркетинг, интернационализация : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 27.

² См.: Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика : монография. Киев : МАУП, 2000. С. 476.

ние комплекса мер по созданию высокопроизводительных стабильных коллективов¹.

Вся кадровая работа в организациях осуществляется на основе применения современных кадровых технологий. Кадровая технология представляет собой разновидность социальной технологии, специфика которой заключается в алгоритмизации деятельности и многократности использования при решении сходных задач. Благодаря применению технологий в управлении, оптимизируются все управленческие процессы, что, в конечном итоге, повышает эффективность управленческой деятельности.

Кадровые технологии – структурированное и алгоритмизированное описание функций управления персоналом организации (кадровых функций), или результат перевода кадровых функций на язык структур и алгоритмов их реализации².

Как отмечает М.А. Коргова, технологизация кадрового процесса (кадровой функции) позволяет:

- зафиксировать перечень оптимально необходимых функций, процедур, операций, действий, обеспечивающих воспроизводство кадрового процесса, определить алгоритм кадрового процесса;

- обеспечить стандартизацию кадрового процесса за счет сокращения числа этих структурных элементов технологии, снижения издержек на подготовку персонала, сокращения времени на выполнение отдельных задач;

- четко определить границы действий каждого субъекта кадровой политики в организации, максимально сократить число спонтанных и ошибочных действий, создавать постоянные информационные потоки;

- по мере освоения первоначально поставленных в технологии задач наращивать сложность и развивать их в соответствии с возможностями субъекта управления;

- повысить уровень управленческой культуры³.

В научной литературе встречаются различные классификации кадровых технологий. Вместе с тем можно согласиться с А.П. Леоновым, который на основании функционального критерия в качестве базовых кадровых технологий выделил их минимальный набор, включающий в себя технологии *планирования* (в эту группу входят технологии планирования потребности, набора, высвобождения, использования, развития персонала и затрат на персонал), *формирования* (включают в себя

¹ См.: Щекин Г.В. Теория и практика управления персоналом : учеб.-метод. пособие. 2-е изд., стереотип. Киев : МАУП, 2003. С. 102.

² См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 157.

³ Коргова М.А. Кадровый менеджмент : учеб. пособие. Ростов н/Д : Феникс, 2007. С. 179.

технологии набора, отбора и адаптации персонала), *развития* (данную группу составляют технологии профессионального обучения и управления деловой карьерой персонала), *оценки и контроля персонала* (здесь представлены технологии деловой оценки персонала и оценки эффективности труда персонала)¹.

7.2. Государственная кадровая политика и ее реализация в системе органов внутренних дел

Кадровую политику можно определить как выражение стратегии субъекта управления по формированию, профессиональному развитию и рациональному использованию кадрового потенциала.

В масштабах общества функциями субъекта социального управления наделяется государство как социальный институт, обладающий властью упорядочения общественных отношений, обеспечения целостности общества, развития и безопасного существования человека. В зависимости от того, каковы господствующие социально-экономические отношения, каковы тип и форма государства, какие функции ему делегирует общество, государство должно быть способным обеспечить условия для свободного развития и реализации человеком своих способностей. В таком случае правомерно говорить о государственной кадровой политике. Эта политика формируется на основе изучения тенденций социального развития и представлена легитимным социальным институтом общества – государством. Именно государство призвано определять основные направления формирования кадрового потенциала, профессиональной трудоспособности граждан и создать условия для ее востребованности в обществе. Она задает наиболее общие правовые основы для разработки и реализации кадровой политики для общества в целом и всех субъектов кадровой политики, в силу чего ее положения носят для них обязательный характер.

Любое государство вырабатывает и реализует государственную политику – экономическую, социальную, культурную, военную и т. д. Главной составляющей государственной политики является кадровая политика, поскольку кадровые процессы и отношения проникают во все сферы жизнедеятельности, и только от людей – кадров с их профессионализмом и опытом зависит успех дела в любой области.

Формирование кадровой политики государства начинается с ее теоретического обоснования, выявления природы и сущности, позволяющих

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 165–184.

сформулировать основные цели, задачи и приоритетные направления, что находит отражение в концепции государственной кадровой политики. Как верно отмечает В.В. Черепанов, концепция государственной кадровой политики – это ее научно-теоретический фундамент, выражение кадровой доктрины и стратегии государства в этой области. Одновременно это программная позиция государства в кадровой деятельности, научная основа кадровой практики государственных органов¹.

В Республике Беларусь государственная кадровая политика получила нормативное закрепление в виде Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь (далее – Концепция), утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 18 июля 2001 г. № 399.

Согласно Концепции под государственной кадровой политикой понимается стратегическая деятельность республиканских и местных органов управления по созданию целостной системы формирования, эффективного использования трудовых ресурсов, развития кадрового потенциала государственных органов, различных отраслей экономики и сфер деятельности, ориентированного на эффективное решение актуальных экономических, социальных и политических задач.

Можно выделить следующие признаки государственной кадровой политики.

Во-первых, это деятельность, которая осуществляется государством, как правило, в лице специальных субъектов – органов государственного управления.

Официальное определение понятия субъекта государственной кадровой политики содержится в Концепции, в соответствии с которой это государственные органы, являющиеся носителями определенной законодательством компетенции в системе государственного управления. В зависимости от того, какие органы государственного управления осуществляют эту деятельность (республиканские или местные), выделяются соответствующие уровни государственной кадровой политики.

Во-вторых, кадровая политика, как и любая другая политика, представляет собой стратегическую программу, в которой находит отражение содержание государственной кадровой политики, поэтому деятельность органов государственного управления носит стратегический характер и непосредственно связана с перспективными планами, программами развития территории, региона, отрасли или сферы государственного управления. Кадровая политика – часть социальной политики, следовательно, в ее основе лежит стратегия социально-экономического развития государства, которая официально представ-

¹ См.: Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. для студентов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 316.

лена программами социально-экономического развития Республики Беларусь, принимаемыми каждые пять лет.

В-третьих, целью этой деятельности является формирование системы управления трудовыми ресурсами страны, выработка стратегии работы с кадрами, создание условий для их формирования, развития и рационального использования, что будет способствовать эффективному решению актуальных экономических, социальных и политических задач, стоящих перед обществом и государством.

Основными направлениями государственной кадровой политики, определенными Концепцией, являются:

- формирование современных требований к кадрам различных сфер деятельности и уровней управления;

- подбор кадров с учетом их профессиональных и нравственно-психологических качеств;

- формирование действенного резерва руководящих кадров и организация планомерной работы с ним;

- совершенствование форм и методов оценки деятельности кадров;

- мотивация эффективного труда, рациональное использование кадров, создание благоприятных условий для их работы и профессиональной карьеры;

- совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров.

Приоритеты социально-экономического развития Республики Беларусь в значительной мере определяют приоритеты государственной кадровой политики и обусловлены прежде всего необходимостью повышения эффективности формирования и реализации кадрового потенциала общества. Эти приоритеты имеют динамичный характер и формируют основные задачи государственной кадровой политики по сферам и отраслям экономики.

Кадровая политика является одним из основных средств повышения эффективности функционирования системы государственных органов и реализуется путем формирования и востребованности их кадрового состава, обладающего необходимыми профессиональными и личностными качествами. Неслучайно Концепцией определен целый ряд приоритетных задач кадровой политики государства, решаемых в системе государственного управления и не утративших своей актуальности:

- обеспечение стабильности деятельности государственного аппарата, определение механизма прохождения и прекращения государственной службы, что предполагает принятие нового Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»;

- оптимизация структуры и функций государственных органов;

приведение номенклатуры должностей государственных служащих в соответствие с задачами социально-экономического развития республики и актуальными вопросами государственного управления, что требует введения в практику «Табеля о рангах» государственных служащих;

оптимизация численности, профессионально-квалификационной структуры кадров государственных органов на основе децентрализации функций управления и развития местного самоуправления;

разработка Этического кодекса государственного служащего Республики Беларусь, определяющего систему ценностных и нравственных ориентиров, этических требований к характеру взаимоотношений государственных служащих с обществом, отдельными гражданами;

совершенствование форм и методов подбора руководящих кадров органов государственного управления, формирования резерва для занятия руководящих должностей и профессиональной подготовки лиц, состоящих в резерве;

создание механизма служебного продвижения кадров управления в государственном аппарате, обеспечения их карьерного роста на основе учета нравственно-психологических и профессиональных качеств, оценки результатов деятельности;

введение в практику квалификационного экзамена для лиц, впервые принимаемых на работу в государственные органы, и для государственных служащих, назначаемых на новые должности в государственном аппарате;

совершенствование форм и методов оценки личностных качеств, результатов деятельности руководящих кадров и лиц, зачисляемых в резерв и выдвигаемых на руководящие должности;

формирование системы профессиональной и социальной защищенности государственных служащих на основе совершенствования оплаты их труда, независимости оценки деятельности, обеспечения правовых гарантий занятости;

регламентация механизма административного и общественного контроля за деятельностью должностных лиц государственного аппарата;

создание системы прогнозирования и планирования потребности в кадрах органов государственного управления;

создание и развитие системы психологического сопровождения кадровой работы в органах государственного управления, обеспечивающей мониторинг и корректировку личностных качеств руководящих кадров;

разработка и реализация республиканских программ переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов органов государственного управления.

Выступая главным субъектом государственной кадровой политики, государство формирует ее, вырабатывает основные направления ее реализации. При этом каждой ветви государственной власти как субъекту государственной кадровой политики законом делегируются определенные полномочия по ее реализации. В результате определяется объем полномочий субъектов кадровой политики государства, учитывая что каждый из них имеет относительно узкий, специфический объект своего регулирования.

Согласно Концепции объектами государственной кадровой политики являются процессы формирования, использования и развития кадрового потенциала государственных органов и организаций, учреждений, отраслей экономики, других сфер деятельности, а также общественных организаций.

Процессы формирования, использования и развития кадрового потенциала можно отнести к кадровым процессам, которые представляют собой разновидность социального процесса. Как известно, основным участником социального процесса является человек, поэтому с научно-теоретической точки зрения, когда говорят об объекте государственной кадровой политики, имеют в виду человеческий фактор, под которым понимают кадры, персонал, трудовые ресурсы, кадровый потенциал или человеческие ресурсы.

Таким образом, если в широком смысле объектом государственной кадровой политики выступают человеческие ресурсы (кадровый потенциал), то в узком смысле – кадры, под которыми понимают только постоянных и квалифицированных работников. Остальные понятия условно находятся между терминами «человеческие ресурсы» и «кадры» и используются для обозначения объекта государственной кадровой политики в зависимости от того или иного уровня управления. Чаще всего термин «кадры» применяется как универсальное понятие для обозначения объекта государственной кадровой политики.

Работу с кадрами проводят все субъекты государственной, хозяйственной, общественной деятельности, но с учетом официально признанных целей, приоритетов, принципов, требований. Они определяют задачи своей работы с кадрами, разрабатывают кадровые программы (отрасли, региона, отдельной организации и др.).

Государственная кадровая политика структурируется в рамках уровней и основных сфер государственного управления. Следовательно, само государственное управление осуществляется через органы государственного управления, которые представляют собой часть государственного аппарата, осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность по реализации задач и функций государства. Государство

в лице своих государственных органов, в том числе органов государственного управления, выступает как консолидирующий субъект управления и государственной кадровой политики. Иными словами, государственные органы, осуществляя государственную власть, реализуют государственную кадровую политику.

Кадровая политика ОВД не существует отдельно от кадровой политики государства, не является автономной и обособленной. Она будет иметь свои особенности, обусловленные целями их деятельности, спецификой реализуемых в рамках компетенции задач и функций.

Система ОВД представляет собой часть государственного аппарата. Это многофункциональная и многоуровневая система, состоящая из совокупности органов, служб, подразделений внутренних дел, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом, образующих такое системное образование, которое может выполнять в полном объеме делегированные государством правоохранительные функции.

Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел» систему ОВД, а также внутренние войска возглавляет Министерство внутренних дел, которое является республиканским органом государственного управления и осуществляет в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой области других республиканских органов государственного управления.

Министерство внутренних дел, осуществляя руководство порученной отраслью, на основании Концепции формирует и реализует кадровую политику в системе ОВД. Министерство внутренних дел обеспечивает организацию работы с кадрами, реализацию государственной кадровой политики, политики в области идеологии, образования в ОВД и внутренних войсках МВД, а также правовой и социальной защиты сотрудников и гражданского персонала ОВД, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск, граждан, уволенных со службы в ОВД, с военной службы во внутренних войсках, и членов их семей.

Следовательно, Министерство внутренних дел, являясь субъектом реализации государственной кадровой политики, формирует в пределах компетенции и предоставленных полномочий свою отраслевую кадровую политику. Последняя, в свою очередь, реализуется соответствующими субъектами, представленными органами и подразделениями внутренних дел, должностными лицами разных уровней управления и функциональных звеньев с учетом их предназначения, специфики вы-

полняемых задач, функций, организационного построения. На уровне Министерства внутренних дел непосредственно кадровую политику осуществляют его отдельные структурные подразделения – главное управление кадров и главное управление идеологической работы, положения о которых утверждены соответственно приказами Министерства внутренних дел.

Реализация государственной кадровой политики в системе ОВД осуществляется применительно к своему объекту – кадрам ОВД, что предполагает определенную специфику.

Чаще всего в практической деятельности ОВД под кадрами подразумеваются лишь сотрудники ОВД, т. е. граждане, принятые на службу в ОВД, которым в установленном порядке присвоены специальные звания¹.

В то же время А.П. Леонов отмечает, что вышеуказанное понимание кадров ОВД является их трактовкой в узком смысле². В данном случае можно согласиться с А.П. Корневым, который говорит, что с позиций науки управления кадры ОВД должны рассматриваться в широком смысле, который охватывает их следующие основные характеристики:

это лица, постоянно или временно выполняющие определенные трудовые функции в ОВД (в их подразделениях, учреждениях, на предприятиях);

эти функции выполняются ими в качестве основной профессии или специальности;

осуществление этих функций происходит возмездно³.

Учитывая изложенное, представляется правильной точка зрения А.П. Леонова, определившего кадры ОВД как совокупность лиц, которые постоянно или временно в качестве основной профессии или специальности и на возмездной основе выполняют определенные трудовые функции в органах, учреждениях и на предприятиях системы Министерства внутренних дел⁴.

Основные признаки кадров ОВД:

функциональность (заключается в необходимости выполнения конкретных служебных обязанностей);

¹ См.: О вопросах прохождения службы в органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 15 марта 2012 г., № 133 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

² См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 124.

³ См.: Основы управления в органах внутренних дел : учебник / А.П. Корнев [и др.] ; под общ. ред. А.П. Корнева. М. : Моск. ун-т МВД России ; Щит-М, 2002. С. 233.

⁴ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 123.

наличие специального звания (характерен только для кадров ОВД в узком смысле);

продолжительность выполнения служебных обязанностей (проявляется в выполнении их постоянно или временно);

нормативность (проявляется в назначении на должность в рамках штатной численности и выполнении нормативно определенных обязанностей);

возмездность (заключается в получении за выполнение служебных обязанностей денежного содержания);

профессионализм (предполагает выполнение служебных обязанностей в качестве основной профессии или специальности и наличие профессиональной подготовки)¹.

К кадрам ОВД, понимаемым в узком смысле, предъявляются дополнительные повышенные требования. Так, А.П. Корнев выделяет три группы общих требований, предъявляемых к сотрудникам ОВД:

деловые качества сотрудника;

специальные профессиональные качества сотрудника;

оптимальные личные качества сотрудника².

К деловым качествам сотрудника ОВД можно отнести наличие специального образования и опыта практической работы, организаторские способности, дисциплинированность, исполнительность, инициативность и др.

Специальные профессиональные качества сотрудника ОВД – владение специальными знаниями, умениями и навыками, а также обладание определенными индивидуальными качествами, которые необходимы сотруднику для успешного выполнения служебных обязанностей по конкретно занимаемой должности. Это, например, хорошее знание административного и уголовного законодательства, владение криминалистической техникой и т. д.

В основе оптимальных личных качеств сотрудника ОВД лежат психофизиологические особенности личности, например способность сохранять самообладание в экстремальных ситуациях, умение налаживать контакт с людьми, быстрота реакции и т. д.

Ключевой особенностью, отличающей кадры ОВД в узком смысле, является наличие особых элементов прохождения службы в ОВД, что связано с особенностями административно-правового статуса ОВД. Они относятся к органам обеспечения национальной безопасности и осуществ-

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 123–124.

² См.: Основы управления в органах внутренних дел : учебник / А.П. Корнев [и др.] ; под общ. ред. А.П. Корневой. М. : Моск. ун-т МВД России ; Щит-М, 2002. С. 239.

вляют государственное управление в сфере внутренних дел, относятся к силовому блоку (в отношении которого Глава государства наделен более широкими либо исключительными полномочиями), являются военизированной организацией (т. е. организованы по принципу воинских формирований), выполняют правоохранительные функции, наделены особыми полномочиями (по применению и использованию физической силы, специальных средств, табельного огнестрельного оружия), имеют сложную организационную и функциональную структуру, построены по принципу двойного подчинения (подчинены Министерству внутренних дел и вышестоящим ОВД, а также Совету Министров Республики Беларусь и местным органам государственного управления).

Наряду с соответствием общим требованиям руководитель в системе ОВД должен обладать особыми умениями, которые объединяются в три группы: командные умения, организаторские умения, педагогические умения¹. Например, полный и детализированный перечень требований, предъявляемых к деловым и личным качествам руководящих кадров ОВД, утвержден приказом Министерства внутренних дел «О критериях оценки работы руководящих кадров органов внутренних дел».

Кадры ОВД могут рассматриваться одновременно как объект и как субъект управления. Данная особенность характерна в целом для всех кадров органов государственного управления, учитывая их строгую иерархичную структуру, но в воинских формированиях и военизированных организациях она более ярко выражена.

Таким образом, кадровая политика ОВД Беларуси представляет собой неотъемлемую составную часть государственной кадровой политики, реализуемой в сфере внутренних дел. Специфику кадровой политики ОВД определяют: многообразие и специфика выполняемых ОВД задач и функций; сложная функциональная и многоуровневая организационная структура управления, обладающая ярко выраженной иерархичностью и носящая военизированный характер, что предполагает многосубъектность и использование преимущественно административных методов управленческого воздействия; специфический объект управленческого воздействия – кадры ОВД, которые разнообразны по составу и могут трактоваться как в узком, так и широком смыслах.

Кадровая политика, реализуемая в системе ОВД, основана на руководящих положениях, сформулированных в Концепции. На основании данного документа в целях создания надежного механизма управления

¹ См.: Основы управления в органах внутренних дел : учебник / А.П. Корнев [и др.] ; под общ. ред. А.П. Корневой. М. : Моск. ун-т МВД России ; Щит-М, 2002. С. 240.

кадровыми процессами в системе ОВД разработаны и реализуются программы кадрового обеспечения ОВД.

В первой программе «Кадры органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Республики Беларусь на 2003–2005 гг.» на научной основе были сформулированы и в последующем реализованы требования к исходному уровню знаний, умений и навыков сотрудников ОВД, разработаны правила проведения проверки кандидатов на службу, возрожден институт поручительства, введена обязательная трех- и шестимесячная первоначальная подготовка принимаемых на службу в ОВД и внутренние войска граждан.

Вторая программа кадрового обеспечения ОВД и внутренних войск Министерства внутренних дел Республики Беларусь на 2006–2010 гг. содержала комплекс мероприятий: по обеспечению качественного комплектования ОВД; развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; организации идеологической и воспитательной работы; обеспечению реализации гарантий социальной и правовой защищенности сотрудников ОВД, ветеранов и членов их семей.

Изменения в общественно-политической и социально-экономической сферах страны требовали существенных подвижек в организации работы с кадрами ОВД. Необходимость повышения эффективности управления кадровыми процессами, более широкого использования научного анализа и прогнозирования, модернизации существующих и внедрения новых информационных ресурсов, совершенствования оценочных показателей в работе с кадрами определили содержание третьей программы кадрового обеспечения ОВД Республики Беларусь на 2011–2015 гг.

Усложнение задач, стоящих перед системой ОВД, привело к выводу о необходимости существенных организационно-штатных изменений и активизации работы по комплектованию органов и подразделений внутренних дел. Данные направления стали ключевыми в очередной, четвертой по счету, программе кадрового обеспечения на 2015–2020 гг.

Действующая Программа кадрового обеспечения ОВД Республики Беларусь на 2021–2025 гг. утверждена Министром внутренних дел 24 июня 2021 г. (далее – Программа). Ее цель – формирование оптимального кадрового потенциала ОВД, отвечающего современным и прогнозируемым социально-политическим, экономическим, криминальным и другим условиям, способного решать поставленные перед ОВД Республики Беларусь задачи.

В рамках реализации Программы предполагается решение следующих основных задач:

развитие и совершенствование механизма управления кадровыми процессами в ОВД, в том числе нормативной правовой базы, регла-

ментирующей кадровую работу, современных систем ее научно-аналитического и информационного обеспечения;

развитие кадрового потенциала путем комплектования ОВД высококвалифицированными и компетентными кадрами, непрерывного повышения профессионализма, уровня организованности и дисциплины личного состава;

обеспечение развития профессионального и творческого потенциала кадров, механизма служебного продвижения на основе учета нравственно-психологических и профессиональных качеств, оценки результатов их служебной деятельности;

совершенствование профессиональной подготовки кадров, в том числе системы ведомственного образования;

формирование эффективного управленческого корпуса ОВД путем создания и актуализации резерва для замещения вакантных должностей руководящего состава и планомерной подготовки лиц, состоящих в нем;

оптимизация численности и структурного построения ОВД с учетом складывающейся криминогенной обстановки в стране и необходимости адекватного реагирования на возникновение тех или иных угроз в обеспечении общественного порядка и борьбы с преступностью;

совершенствование гарантий социальной и правовой защиты кадров, создание благоприятных условий для их работы и карьерного роста, повышение престижа службы в ОВД.

Определено, что достижение заявленной цели и решение перечисленных задач предполагает реализацию комплекса организационно-практических мероприятий по следующим направлениям кадровой работы:

актуализация нормативной правовой базы, регламентирующей кадровую работу;

развитие современных систем информационного обеспечения, международного сотрудничества, использование передового отечественного и зарубежного опыта в сфере работы с кадрами;

совершенствование организационно-штатной структуры и численности ОВД в соответствии со складывающимися социально-политическими, экономическими, криминогенными и другими факторами;

обеспечение качественного комплектования ОВД;

укрепление профессионального ядра и снижение текучести кадров;

совершенствование профессиональной подготовки кадров;

развитие системы ведомственного образования;

совершенствование работы с резервом руководящих кадров;

обеспечение реализации гарантий социальной и правовой защищенности сотрудников ОВД.

По каждому направлению Программой предусмотрен комплекс соответствующих организационно-практических мероприятий, которые неуклонно реализуются.

Все вышеперечисленные и иные мероприятия, проведенные за последние годы, позволяют сделать вывод о планомерной работе по совершенствованию работы с кадрами, направленной на реализацию положений Концепции государственной кадровой политики в ОВД.

7.3. Организация работы с резервом руководящих кадров в органах внутренних дел.

Аттестация лиц рядового и начальствующего состава

Одним из приоритетных направлений реализации государственной кадровой политики в ОВД является работа с руководящими кадрами ОВД, под которыми понимаются сотрудники, гражданский персонал ОВД, состоящие на должностях от начальника (командира) отделения и выше, у которых в подчинении имеются сотрудники и (или) гражданский персонал.

Порядок формирования и обновления резерва руководящих кадров ОВД, формирования резерва по должностям, назначение на которые (освобождение от которых) осуществляется Президентом Республики Беларусь или с его согласия (далее – резерв Главы государства), подготовки сотрудников, гражданского персонала (далее – кандидаты), включенных в него, а также представления предложений о кандидатах для назначения на должности основной и учетно-контрольной номенклатур МВД определяет Инструкция об организации работы с резервом руководящих кадров в органах внутренних дел Республики Беларусь.

Под резервом руководящих кадров ОВД понимается группа перспективных кандидатов с соответствующими деловыми и личными качествами, специально сформированная и утвержденная в установленном порядке ОВД на основе их индивидуального отбора, комплексной оценки и соответствующей подготовки, которые после практической проверки, изучения и подготовки могут рассматриваться в качестве кандидатов для замещения должностей руководящего состава в ОВД.

Структура резерва включает в себя должности:

назначение на которые (освобождение от которых) осуществляется Президентом Республики Беларусь или с его согласия;

основной номенклатуры МВД – назначение на которые (освобождение от которых) осуществляется Министром внутренних дел;

учетно-контрольной номенклатуры МВД – назначение на которые (освобождение от которых) осуществляется заместителем Министра внутренних дел либо соответствующим начальником согласно компетенции, определяемой Министром внутренних дел, по согласованию с МВД;

номенклатуры начальников ГУВД Минского горисполкома, УВД облисполкомов, Департамента финансов и тыла МВД, Департамента охраны МВД, Департамента исполнения наказаний МВД, учреждений образования МВД;

номенклатуры начальников (командиров), которым делегировано право назначения на соответствующие должности.

Целью создания резерва является подготовка включенных в него кандидатов к назначению на руководящие должности.

Организация работы с резервом включает в себя его формирование, обновление, поддержание в актуальном состоянии, подготовку включенных в него кандидатов.

Резерв формируется на три года, исчисляемые с момента утверждения списка кандидатов, включаемых в резерв на должности основной и учетно-контрольной номенклатур МВД, являющегося основным, и ежегодно обновляется путем внесения и (или) исключения из него сведений о кандидатах, включаемых (включенных) в резерв.

Главным источником формирования резерва являются сотрудники, положительно зарекомендовавшие себя на службе, соответствующие определенным критериям.

Основными критериями отбора кандидатов для включения в резерв являются:

результаты служебной деятельности в занимаемой должности, состояние служебной и исполнительской дисциплины;

деловые и личностные качества кандидата;

соответствие уровня образования и квалификации предполагаемой должности;

способность к предстоящей службе (работе) и потенциальные возможности;

результаты последней аттестации;

возраст кандидата.

Важным источником формирования резерва являются кандидатуры, включенные в банки данных талантливой и одаренной молодежи. Рассмотрение вопроса о возможности их включения в резерв является обязанностью начальников ОВД.

Начальники ОВД, департаментов, учреждений образования МВД ежегодно анализируют качественный состав и эффективность использования кандидатов, сменяемость руководящих кадров. При этом учитываются:

возможные перемещения кандидатов по службе;
необходимость подготовки кандидатов, в том числе в учреждениях образования МВД, иных учреждениях образования Республики Беларусь, а также учреждениях образования других государств;
планируемые изменения штатной численности;
перевод, перемещение и прикомандирование кандидатов, а также приостановление их службы;
увольнение кандидатов из ОВД.

При формировании резерва соблюдается принцип последовательного перемещения по службе.

Количество кандидатов, включаемых в резерв, должно быть не менее двух человек на каждую должность, подлежащую замещению.

Включение в резерв осуществляется с согласия кандидата, выраженного в форме рапорта (заявления).

Дополнительное включение в резерв кандидатов, не имеющих управленческого образования, осуществляется после прохождения ими тестирования по дисциплинам дистанционной управленческой подготовки в порядке, установленном Академией МВД. При этом кандидаты, исключенные из резерва в связи с невыполнением требований о прохождении обучения и тестирования по дисциплинам дистанционной управленческой подготовки в порядке, установленном Академией МВД в рамках единой информационной системы обучения (ЕИСО), либо получением неудовлетворительной отметки по результатам итогового тестирования по одной и более дисциплинам единой информационной системы обучения, могут быть повторно включены в резерв не ранее чем через три года с даты исключения из резерва.

Возраст кандидатов, включаемых в резерв, не должен превышать:

на должности начальников подразделений управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполкомов (местных администраций), отделов и отделений внутренних дел на транспорте, отделов (отделений) Департамента охраны МВД в районах, городах, районах в городах, иных населенных пунктах, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы МВД, лечебно-трудовых профилакториев МВД, учреждений образования МВД, отрядов милиции особого назначения ГУВД Минского горисполкома, УВД облисполкомов, батальонов дорожно-патрульной службы ГАИ МВД – 35 лет;

на должности начальников и заместителей начальников управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполкомов (местных администраций), отделов и отделений внутренних дел на транспорте, линейных пунктов милиции, отделов (отделений) Департамента охраны МВД в районах, городах, районах в городах, иных населенных пунктах,

органов и учреждений уголовно-исполнительной системы МВД, лечебно-трудовых профилакториев МВД, командиров (начальников) и заместителей командиров (начальников) специальных подразделений, отрядов милиции особого назначения ГУВД Минского горисполкома, УВД облисполкомов, батальонов дорожно-патрульной службы ГАИ МВД – 40 лет;

на должности заместителей начальников структурных подразделений МВД, начальников и заместителей начальников структурных подразделений ГУВД Минского горисполкома, УВД облисполкомов, областных, Минского городского и приравненных к ним управлений Департамента охраны МВД, управления Департамента охраны МВД по охране дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, управлений Департамента исполнения наказаний МВД по областям, по г. Минску и Минской области, учреждений образования МВД – 45 лет;

на должности заместителей Министра внутренних дел, начальников структурных подразделений МВД, начальников и заместителей начальников ГУВД Минского горисполкома, УВД облисполкомов, учреждений образования МВД – 50 лет.

Кандидаты, включенные в резерв, имеют преимущество при прочих равных условиях с другими претендентами на замещение конкретных руководящих должностей. Включение кандидата в резерв не является безусловным основанием для назначения его на ту или иную руководящую должность.

Основаниями для исключения кандидата из резерва являются:

утверждение нового списка резерва;

назначение на предполагаемую либо другую высшую по сравнению с занимаемой руководящую должность;

увольнение со службы в ОВД;

неудовлетворительное исполнение служебных обязанностей либо нарушение кандидатом служебной дисциплины;

невыполнение требований о прохождении обучения и тестирования по дисциплинам дистанционной управленческой подготовки в порядке, установленном Академией МВД в рамках ЕИСО;

получение неудовлетворительной отметки по результатам итогового тестирования по одной и более дисциплинам ЕИСО.

Основанием для исключения кандидата из резерва руководящих кадров могут являться также его перевод либо перемещение по службе (работе), не связанные с назначением на предполагаемую или другую высшую по сравнению с занимаемой руководящую должность.

Учет резерва в ОВД осуществляется путем ведения кадровыми подразделениями ОВД банка данных (список, электронная база данных), пред-

ставляющего собой централизованный учет сведений на основании сформированных и утвержденных списков сотрудников, включенных в резерв.

Главным управлением кадров МВД ежегодно формируется резерв Главы государства, с учетом предложений заместителей Министра внутренних дел, начальников ГУВД Минского горисполкома, УВД облисполкомов, департаментов, учреждений образования МВД.

Подготовка кандидатов, включенных в резерв руководящих кадров, осуществляется по следующим направлениям:

1) самостоятельная теоретическая подготовка (изучение должностных обязанностей предполагаемой к замещению должности, нормативных правовых актов, регламентирующих организацию служебной деятельности), включающая в себя дистанционную управленческую подготовку посредством ЕИСО, функционирующей на базе Академии МВД;

2) получение образования по одному из видов образовательных программ:

высшего образования I ступени по специальности «Государственное управление и право»;

высшего образования II ступени по специальности «Государственное управление и право»;

3) переподготовка руководящих работников и специалистов, имеющих высшее образование, по специальностям направления образования «Управление»;

4) повышение квалификации в учреждениях высшего образования МВД;

5) практическая отработка навыков управленческой деятельности (временное исполнение обязанностей по предполагаемой к замещению должности, участие в подготовке и оформлении управленческих решений);

6) стажировка в предполагаемой к замещению должности.

Кандидаты, включенные в резерв, не направленные для получения образования ни по одному из видов образовательных программ, перечисленных выше, направляются на повышение квалификации в учреждения высшего образования МВД.

Одним из важнейших направлений реализации кадровой политики в ОВД является совершенствование технологий контроля и оценки персонала. Деловая оценка как важнейшая функция в системе управления персоналом любой организации присутствует практически на каждом этапе кадровой работы, начиная от отбора кандидатов на работу и заканчивая увольнением работников.

Среди всех форм деловой оценки наиболее распространенной является система периодической аттестации персонала. При этом она законо-

дательно закреплена на государственном уровне и является обязательной формой оценки работников любой организации в Республике Беларусь.

Аттестация (лат. attestatio – свидетельство) представляет собой организационно-правовую комиссионную форму объективной проверки уровня профессиональной подготовки, определения квалификации работника (руководителя, специалиста), отзыв о его способностях, деловых и других качествах. Данная форма оценки является комплексной и не требует больших затрат ресурсов и времени на ее подготовку. К основным ее недостаткам можно отнести существенное влияние субъективного фактора, так как оценка основана на мнении конкретных людей, особенно руководителя аттестационной комиссии и руководителя организации, утверждающего аттестацию.

Основными целями аттестации являются оценка уровня квалификации работника требованиям занимаемой должности, перспективы использования его трудового потенциала, а также определение основных направлений повышения эффективности деятельности как работника, так и подразделения в целом.

Проведение аттестации связано с использованием различных методов оценки персонала, основными из которых являются: деловая характеристика (описание профессиональных и деловых качеств); биографическое описание; устный отзыв (мнение руководителя подразделения или организации об уровне подготовки и способностях работника); коллективное обсуждение на аттестационной комиссии; оценочная беседа или оценочное интервью; тестирование (определение уровня знаний и умений на основе специальных тестов); балльная оценка (начисление определенного количества баллов за конкретные достижения) и др.

В последнее время все более широкое распространение получает компетентностный подход к аттестации персонала, в основе которого лежит структурированный перечень требований к персоналу в зависимости от выполняемых им функций (компетенций). Каждому уровню требований соответствует определенный набор показателей, характеризующих сотрудника и его компетенции. С учетом такого подхода А.П. Леонов в структуре показателей, которые должны использоваться при аттестации персонала, выделил девять категорий¹. Это показатели уровня квалификации, деловых качеств, работоспособности, качества выполняемой работы, стиля и методов работы, аналитических способностей, участия в инновационной деятельности, дисциплинированности, психологической совместимости с коллективом.

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 185–188.

Каждой перечисленной категории показателей соответствует свой перечень качеств. В итоге определяется степень соответствия работника требованиям рабочего места (должности) в зависимости от оценки всех его качеств по каждой из девяти категорий показателей.

Правовую основу аттестации лиц рядового и начальствующего состава ОВД составляют Положение о прохождении службы в органах внутренних дел, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133, и Инструкция о порядке организации и проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Республики Беларусь.

Аттестация в ОВД представляет собой периодическую комплексную форму оценки сотрудников, проводимой аттестационной комиссией ОВД с целью всесторонней и объективной оценки результатов служебной деятельности сотрудников, определения уровня их профессиональной подготовки и соответствия занимаемым должностям. Она осуществляется в соответствии с принципами законности, гласности, принципиальности и объективности.

Организация и обеспечение проведения аттестации возлагаются на кадровые подразделения ОВД.

Аттестация подразделяется на очередную и внеочередную. Очередная аттестация сотрудников проводится один раз в пять лет, а также при завершении ими освоения содержания образовательных программ среднего специального, высшего, послевузовского образования в дневной форме получения образования в учреждениях образования Министерства внутренних дел и при рассмотрении вопроса об их назначении на низшую должность в связи с несоответствием занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации. При этом аттестации не подлежат сотрудники, прослужившие в занимаемой должности менее одного года, беременные женщины-сотрудники.

Внеочередная аттестация может проводиться в следующих случаях:
при проведении реорганизации МВД, системы ОВД, отдельных ОВД, подразделений по направлениям деятельности;

получении ОВД неудовлетворительной оценки по одному или нескольким видам подготовки в ходе проведения контрольных либо итоговых занятий в системе служебной подготовки;

повторном получении сотрудником неудовлетворительной оценки по одному или нескольким видам подготовки в ходе проведения контрольных либо итоговых занятий в системе служебной подготовки;

объявлении дисциплинарного взыскания сотруднику, имеющему два и более действующих дисциплинарных взыскания (за исключением устных дисциплинарных взысканий);

необходимости изменения выводов по предыдущей аттестации;

обжаловании сотрудником выводов аттестационной комиссии и порядка проведения аттестации в случае признания жалобы обоснованной.

Решение о проведении внеочередной аттестации оформляется приказом (распоряжением) Министра внутренних дел или соответствующего начальника, в котором указываются основания проведения внеочередной аттестации, сроки ее проведения, сотрудники (категории сотрудников), подлежащие внеочередной аттестации, порядок и сроки подведения итогов внеочередной аттестации (в случае аттестации всех сотрудников либо отдельных их категорий).

Следует обратить внимание, что принимать решение о проведении внеочередной аттестации сотрудников (всех или отдельных их категорий) в случаях проведения реорганизации МВД, системы ОВД, отдельных ОВД, подразделений по направлениям деятельности, а также при получении ОВД неудовлетворительной оценки по одному или нескольким видам подготовки в ходе проведения контрольных либо итоговых занятий в системе служебной подготовки имеет право только Министр внутренних дел.

В целях подготовки и проведения аттестации по установленной форме разрабатываются план проведения аттестации и схема аттестации. Планы проведения аттестации сотрудников составляются не позднее 15 декабря на следующий за отчетным год.

Организационные мероприятия по подготовке и проведению аттестации отражаются в приказе начальника и предусматривают:

создание или уточнение состава аттестационных комиссий;

сроки, планы и схемы аттестации;

проведение инструктивных совещаний с начальниками соответствующих ОВД и их подразделений, сотрудниками кадровых подразделений, председателями и членами аттестационных комиссий;

материальное, техническое и методическое обеспечение работы по проведению аттестации.

Начальники обязаны обеспечить проведение аттестации на высоком организационном уровне, в обстановке принципиальности и доброжелательности, широкой гласности, при строгом соблюдении объективности в оценке аттестуемых сотрудников.

Аттестацию на подчиненного сотрудника готовит непосредственный начальник при условии совместного прохождения службы в течение не менее шести месяцев. При меньшем ее сроке аттестацию готовит заместитель этого начальника или вышестоящий начальник. Аттестация и все характеризующие сведения излагаются в аттестационном листе, который составляется по строго установленной форме.

Начальник, составляющий аттестационный лист, несет ответственность за объективность аттестации и обоснованность излагаемых в ней выводов и рекомендаций.

Начальник, аттестующий подчиненного сотрудника, обязан: всесторонне изучить и оценить деловые и личные качества аттестуемого сотрудника;

определить на основе всестороннего изучения сотрудника содержание выводов по его аттестации;

представить все экземпляры аттестационных листов для составления заключения и утверждения аттестации.

При подготовке текста аттестации начальник всесторонне изучает и оценивает деловые и личные качества подчиненного сотрудника:

уровень профессиональной подготовленности сотрудника, способность качественно и своевременно решать оперативно-служебные задачи, соответствующие должностным обязанностям;

показатели работы аттестуемого сотрудника по занимаемой им должности, состояние дел в ОВД или подразделении, которым он руководит, или на участке работы, за который он отвечает;

уровень интеллектуального и культурного развития (широта мировоззрения, сообразительность, творческая активность, эрудированность, организаторские способности);

уровень огневой и физической подготовки и эмоционально-волевой готовности к решению служебных задач, степень самообладания при повышенных эмоциональных нагрузках, выдержанность в работе с гражданами;

репутацию сотрудника по месту службы;

состояние здоровья, внешний вид, черты характера.

В аттестациях на выпускников учреждений образования дополнительно указываются результаты прохождения стажировки, их успеваемость по основным дисциплинам учебного плана, оценки, полученные на государственных экзаменах, и даются рекомендации о целесообразности их назначения на определенную должность.

При подготовке аттестации начальнику необходимо также провести с аттестуемым сотрудником индивидуальную беседу по вопросам, связанным с прохождением им службы, совершенствованием его профессиональной подготовки, а также дать необходимые рекомендации по устранению недостатков в служебной деятельности аттестуемого сотрудника, повышению уровня профессиональной подготовки и выполнению им служебных обязанностей.

Сотрудник должен быть ознакомлен с содержанием аттестации и выводом по результатам аттестации не позднее чем за пять дней до ее

проведения. В случае несогласия с содержанием аттестации и выводом по ней аттестуемый сотрудник собственноручно указывает об этом в соответствующем разделе первого экземпляра аттестационного листа с указанием причин несогласия.

Аттестационный лист, а в случае необходимости служебная характеристика и (или) сведения о работе по направлениям служебной деятельности на аттестуемого сотрудника представляются в аттестационную комиссию не позднее чем за три дня до начала аттестации.

Аттестационная комиссия ОВД создается приказом начальника данного органа и является постоянно действующей. В состав аттестационной комиссии включаются: председатель – заместитель начальника подразделения центрального аппарата (подразделения центрального подчинения) МВД, заместитель начальника ОВД – начальник кадрового подразделения, либо курирующий вопросы кадровой работы, а также члены аттестационной комиссии – начальники либо заместители начальников отделов, управлений подразделений центрального аппарата, подразделений центрального подчинения МВД, заместители начальников ОВД, сотрудники кадровых подразделений ОВД, другие высококвалифицированные сотрудники.

Все аттестации рассматриваются на заседании аттестационной комиссии в присутствии аттестуемых сотрудников. Сотрудников представляет начальник ОВД, в котором они проходят службу, либо по поручению председателя аттестационной комиссии – секретарь аттестационной комиссии.

В ходе заседания аттестационной комиссии заслушивается, при необходимости, непосредственный начальник аттестуемого сотрудника и другие приглашенные лица, а также предоставляется возможность высказаться по содержанию вопроса самому аттестуемому сотруднику.

В случае неявки сотрудника на заседание аттестационной комиссии без уважительных причин аттестация может проводиться в его отсутствие, о чем производится соответствующая запись в протоколе, а при наличии уважительных причин аттестация переносится и проводится в дополнительные дни, предусмотренные планом аттестации. Однако при несоответствии сотрудника занимаемой должности вследствие его недостаточной квалификации присутствие сотрудника на заседании аттестационной комиссии является обязательным.

Выводы аттестационной комиссии принимаются тайным голосованием в отсутствие аттестуемого сотрудника. Обсуждение и голосование проводится при наличии не менее двух третей членов аттестационной комиссии.

Вывод аттестационной комиссии об оценке деятельности аттестуемого сотрудника считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании членов аттестационной комис-

сии. При равенстве голосов принимается решение в пользу аттестуемого сотрудника.

Результаты аттестации объявляются аттестуемому сотруднику непосредственно после проведения тайного голосования.

По результатам аттестации сотрудника аттестационная комиссия делает один из следующих выводов об оценке деятельности аттестуемого сотрудника:

- соответствует занимаемой должности;

- соответствует занимаемой должности при условии улучшения работы и выполнения рекомендаций аттестационной комиссии с повторной аттестацией через шесть месяцев или год (в случае утверждения такого вывода конкретные предложения аттестационной комиссии заносятся в протокол, зачитываются при повторной аттестации и заносятся в ее текст);

- не соответствует занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации.

Одновременно с выводами по результатам аттестации аттестационная комиссия может дать рекомендации о поощрении сотрудника за достигнутые им успехи в службе, назначении на высшую должность либо понижении в должности, улучшении оперативно-служебной деятельности, направлении сотрудника на повышение квалификации или переподготовку, а также зачислении в резерв руководящих кадров.

Аттестационная комиссия также имеет право дать рекомендацию о направлении аттестуемого сотрудника на медицинское освидетельствование военно-врачебной комиссией ОВД с целью выяснения вреда, нанесенного здоровью сотрудника в ходе оперативно-служебной деятельности; определения уровня профессиональной деформации; внести предложение о проведении служебной проверки.

Выводы и рекомендации аттестационной комиссии должны формироваться из текста аттестации и записываться четко, сжато и конкретно.

Выводы аттестационной комиссии, а также рекомендации, которые даны аттестуемому сотруднику, заносятся в аттестационный лист, подписываемый председателем, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании аттестационной комиссии, а также в протокол заседания аттестационной комиссии.

В пятидневный срок после проведения заседания аттестационной комиссии соответствующий начальник или лицо, его замещающее, согласно утвержденной схеме аттестации принимает окончательное решение в отношении аттестуемого сотрудника.

Начальник, утверждающий аттестацию, обязан собственноручно подписать вывод аттестационной комиссии в соответствующем разделе первого экземпляра аттестационного листа.

Утвержденные аттестации в семидневный срок рассылаются в ОВД по месту службы аттестованных сотрудников, где результаты аттестации объявляются им под подпись в семидневный срок. Аттестованным сотрудникам, находящимся в служебной командировке, отпуске или на лечении, утвержденные аттестации объявляются в день возвращения к месту прохождения службы.

Выводы аттестационной комиссии и порядок проведения аттестации могут быть обжалованы аттестованным сотрудником вышестоящему начальнику не позднее десятидневного срока со дня объявления аттестованному сотруднику результатов аттестации. Рассмотрение такой жалобы должно быть закончено в месячный срок со дня ее подачи.

В случае признания жалобы аттестованного сотрудника обоснованной составляется новый аттестационный лист. Измененная (новая) аттестация подлежит рассмотрению на заседании аттестационной комиссии в установленном порядке.

Начальники несут ответственность за реализацию выводов по результатам аттестации. При этом вывод по результатам аттестации о несоответствии сотрудника занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации и его назначении на низшую должность подлежит реализации в месячный срок, но не ранее десяти дней со дня объявления аттестации сотруднику.

Рекомендации аттестационной комиссии должны учитываться начальниками ОВД при принятии решения о дальнейшем прохождении сотрудником службы и отражаться в соответствующих документах (представлениях, наградных листах, служебных характеристиках и т. п.). Срок реализации рекомендаций аттестационной комиссии не должен превышать одного месяца со дня объявления аттестации сотруднику (за исключением решения вопроса о назначении на низшую должность в аттестационном порядке), но время болезни сотрудника, нахождения его в отпуске или служебной командировке в данный срок не засчитывается.

Система работы с кадрами в ОВД продолжает совершенствоваться. Особое значение в реализации кадровой политики приобретают вопросы, связанные с процессом отбора на службу, совершенствованием профессиональной подготовки сотрудников ОВД. Вместе с тем эффективное решение кадровых проблем в значительной мере зависит от научно-методического обеспечения кадровой политики ОВД и механизма ее реализации, использования в практике кадровой работы прогрессивного отечественного и зарубежного опыта.

Глава 8

РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

8.1. Понятие и содержание организационной культуры

Поведение человека во многом формируется под воздействием той среды, в которой он находится. Трудовая деятельность человека осуществляется, как правило, в конкретной организации, поэтому именно она оказывает существенное влияние на его поведение. Организация всегда заинтересована в определении своих целей и ценностей, традиций, имиджа, правил поведения, способов и методов управления, нравственных принципов работников и т. д. Совокупность всех перечисленных факторов определяет понятие организационной культуры.

Рассмотрение организаций как культурного феномена имеет относительно давнюю историю и восходит к традициям М. Вебера, Т. Парсонса, К. Левина, Ф. Селзника и особенно Ч. Барнарда и Г. Саймона (последние во многом предвосхитили в понятии «организационная мораль» основные черты понятия «организационная культура»)¹. Как отмечает В.Г. Коновалова, само введение термина «организационная культура» и его детальная проработка датируются концом 1970-х гг., а отправной точкой послужило столкновение Запада с так называемым японским вызовом — успехом японской концепции организации общественно-экономической жизни, в основе которой лежит специфическая организационная культура, опирающаяся на традиции общества².

Феномен организационной культуры признан учеными и практиками во всем мире. Являясь одним из наиболее значимых нематериальных активов, культура не только отличает одну организацию от другой, но и предопределяет успех ее функционирования в долгосрочной перспективе³. Ее наличие

¹ См.: Коновалова В.Г. Управление персоналом: теория и практика. Управление организационной культурой : учеб.-практ. пособие / под ред. А.Я. Кибанова. М. : Проспект, 2015. С. 3.

² См.: там же. С. 3.

³ См.: Балашов А.П. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Вуз. учеб. : ИНФРА-М, 2016. С. 3.

общепризнанно. Организационная культура рассматривается как мощный стратегический инструмент, позволяющий ориентировать все подразделения организации и отдельных лиц на общие цели, мобилизовать инициативу сотрудников, обеспечивать преданность, облегчать общение¹.

В основе понятия «организационная культура» лежит термин «культура», который возник от латинского cultura, т. е. возделывание, воспитание, образование, развитие². Существует целый ряд определений данной категории. Например, в Большой энциклопедии под культурой понимается специфический способ организации и развития человеческой жизнедеятельности, представленный в продуктах материального и духовного труда, в системе социальных норм и учреждений, в духовных ценностях, в совокупности отношений людей к природе, между собой и к самим себе³.

Как исторически определенный уровень развития общества, творческих сил и способностей человека, выраженный в типах и формах организации жизни и деятельности людей, а также в создаваемых ими материальных и духовных ценностях определяет культуру В.В. Козлов⁴.

В теории выделено три основных подхода к определению культуры, обращает внимание И.В. Грошев: антропологический (культура — это все, что создано человеком); социологический (культура — это все, что наследуется, приобретается, создается и передается человеком); философский (культура — это содержание, способ бытия общества)⁵. Таким образом, как справедливо указывает Ю.Г. Семенов, феномен культуры носит характер непрерывного воспроизводства, распространения и передачи человеческого опыта в пространстве и во времени⁶.

В общем смысле культура представляет собой результат коллективной деятельности людей, который выражается как в виде материального продукта (здания, механизмы, предметы труда и т. д.), так и в нематери-

¹ См.: Коновалова В.Г. Управление персоналом: теория и практика. Управление организационной культурой : учеб.-практ. пособие / под ред. А.Я. Кибанова. М. : Проспект, 2015. С. 3–4.

² См.: Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие и оценка : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 7.

³ См.: Большая энциклопедия : в 62 т. Т. 24. М. : ТЕРРА, 2006. С. 468.

⁴ См.: Козлов В.В., Одегов Ю.Г., Сидорова В.Н. Организационная культура : учеб. пособие / под ред. М.Н. Кулапова. М. : КНОРУС, 2017. С. 43.

⁵ См.: Грошев И.В., Краснослободцев А.А. Организационная культура : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент», по экон. специальностям. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 10.

⁶ См.: Семенов Ю.Г. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Унив. кн. ; Логос, 2006. С. 11.

альном виде (знания, умения, навыки, идеи, духовные ценности, мировоззрение, морально-этические установки и т. д.). Культура – понятие коллективное, отмечает О.Г. Тихомирова, это нечто общее для какой-либо группы людей, связанных определенной социальной организацией¹. Следовательно, культуру можно рассматривать на мировом, национальном, организационном и других уровнях².

Культура на уровне организаций, соответственно, получила название организационной культуры. В науке еще не сформулировано единое определение термина «организационная культура».

Например, А.А. Брасс в самом общем виде определяет организационную культуру как сложное объединение ценностных ориентаций, норм личностного и межличностного поведения, верований и устремлений, принимаемых и поддерживаемых как организацией в целом, так и ее сотрудниками³. Известный российский автор А.Я. Кибанов, занимающийся проблемами управления человеческими ресурсами, под организационной культурой понимает набор наиболее важных предположений, применяемых членами организации и получающих выражение в заявляемых организацией ценностях, дающих людям ориентиры их поведения и действий. Эти ценностные средства ориентации передаются индивидом через «символические» средства духовного и материального внутриорганизационного окружения⁴.

В свою очередь, О.Г. Тихомирова все определения организационной культуры разделила на три группы: характеристики деятельности организации и ее членов; определения, содержащие перечисление элементов организационной культуры; определения, трактующие организационную культуру как целостную категорию⁵.

Заслуживает также внимания мнение Н.И. Шаталовой, согласно которому все многообразие подходов к определению организационной культуры можно свести к двум основным точкам зрения – структурной и ценностной. В соответствии со структурной точкой зрения организационная культура – элемент структуры организации. Ценностная точка

¹ См.: Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие и оценка : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 8.

² См.: Балашов А.П. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Вуз. учеб. : ИНФРА-М, 2016. С. 10.

³ См.: Брасс А.А. Управление организацией : учеб. пособие. Минск : Амалфея : Мисанта, 2014. С. 198.

⁴ См.: Управление персоналом организации : учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 546.

⁵ См.: Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие и оценка : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 8–9.

зрения акцентирует внимание на ценностных аспектах¹. Оба подхода являются верными, так как они, по сути, дополняют друг друга. Поэтому нельзя не согласиться с указанным автором, что лучше всего использовать определение организационной культуры, данное американским специалистом в области управления Э. Шейном, которое синтезирует обе точки зрения².

Как своеобразный способ адаптации организации к социокультурной среде рассматривает организационную культуру Э. Шейн. Ученый определяет ее как систему коллективных базовых представлений, приобретаемых группой при разрешении проблем адаптации к внешней среде и внутренней интеграции, которые доказали свою эффективность и поэтому рассматриваются как ценность и передаются новым членам группы в качестве правильной системы восприятия, мышления и чувствования в отношении названных проблем³.

На основании анализа научных исследований в этой области можно выделить следующие признаки организационной культуры.

Во-первых, она формируется людьми, коллективом людей, следовательно, имеет социальное происхождение.

Во-вторых, организационная культура состоит в самом общем смысле из единообразных норм и ценностей, т. е. определенных правил поведения (как формальных, так и неформальных), а также набора различных ориентиров, формирующих поведение сотрудников организации. Эти нормы и ценности выражаются в определенных социальных установках членов организации, т. е. в декларируемых принципах и символике, а также в представлениях, образцах поведения, языке сотрудников.

В-третьих, эти нормы и ценности принимаются и разделяются всеми членами организации и передаются ее новым членам, которые тоже их принимают и разделяют.

В-четвертых, организационная культура является результатом опыта совместной деятельности сотрудников организации.

Как верно отмечает Н.И. Шаталова, одной из отличительных черт организационной культуры является ее неформальное существование, т. е. ее функционирование практически не связано с официальными, установленными в приказном порядке правилами организационной жизни. Все это ведет к тому, что параметры и результаты воздействия

¹ См.: Организационная культура : учебник / под ред. Н.И. Шаталовой. М. : Экзамен, 2006. С. 92–93.

² См.: там же. С. 94.

³ См.: Шейн Э. Организационная культура и лидерство. 4-е изд. / пер. с англ. СПб. : Питер, 2013. С. 30–31.

организационной культуры практически невозможно измерить количественными показателями¹.

Организационная культура, несмотря на относительную стабильность, развивается и совершенствуется вместе с развитием самой организации и общества в целом. Следовательно, это не только результат деятельности людей, но и процесс, т. е. она обладает динамикой.

Таким образом, Ф.Е. Удалов, О.Ф. Алёхина, О.С. Гапонова делают вывод, что организационная культура – это:

интегральная характеристика организации (ее ценностей, норм, образцов поведения, стилей управления, способов оценки результатов, способов разрешения конфликтов и пр.), данная в языке символов, традиций, привычных стандартов деятельности;

эволюционный (регулирование и воспроизводство) и стратегический инструмент развития организации;

комплекс ценностно-нормативных характеристик, продолжительное время определяющих деятельность организации;

память организации;

оболочка жизнедеятельности организации².

Так, Г.А. Латфуллин, А.С. Никитин, С.С. Серебренников сравнивают организационную культуру с личностной характеристикой человека, т. е. неким нематериальным, но всегда присутствующим образом, который придает значение, направление и основу жизнедеятельности личности. Подобно тому как характер влияет на поведение человека, организационная культура влияет на поведение, мнения и действия людей в организации³. По сути, организационная культура является тем стержнем, вокруг которого осуществляется вся жизнь организации.

По мнению А.П. Леонова, организационная культура выполняет две основные функции:

внутренней интеграции (осуществляет внутреннюю интеграцию членов организации таким образом, что они знают, как им следует взаимодействовать друг с другом);

внешней адаптации (помогает организации адаптироваться к внешней среде)⁴.

¹ См.: Организационная культура : учебник / под ред. Н.И. Шаталовой. М. : Экзамен, 2006. С. 95.

² См.: Удалов Ф.Е., Алёхина О.Ф., Гапонова О.С. Основы менеджмента : учеб. пособие. Н. Новгород : Нижегород. гос. ун-т, 2013. С. 211.

³ См.: Латфуллин Г.А., Никитин А.С., Серебренников С.С. Теория менеджмента : учеб. для вузов. 2-е изд. Стандарт третьего поколения. СПб. : Питер, 2014. С. 235.

⁴ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 268.

В результате, управляя организационной культурой, можно эффективно управлять всей организацией, начиная от процедур и методов принятия управленческих решений и заканчивая регулированием взаимоотношений между членами коллектива, формированием их сплоченности и командного духа.

Говоря о формировании организационной культуры, следует сказать о принципах, которые лежат в основе ее формирования. Следующие принципы перечисляют А.М. Чернопятав и В.В. Попова.

Принцип всеобщности. Организационная культура должна быть общепринятой, разделяемой всеми или большинством членов организации.

Принцип доступности предусматривает ясность и простоту организационной культуры, которые обеспечивают возможность ее понимания всеми работниками от руководящего уровня до простых рабочих организации.

Принцип четкости и однозначности, т. е. недопущение двойного толкования организационной культуры.

Принцип априорности. Положения организационной культуры (например, цели или ценности) должны быть не требующими доказательства, априорными.

Принцип уважения к индивидуальной личной культуре и национальной культуре. Организационная культура не должна противоречить и высказывать неуважение к культуре работников организации, социокультурного сообщества и того государства, где находится организация.

Принцип обоснованности. Организационная культура должна основываться на законах, национальной культуре и соответствовать специфике деятельности организации.

Принцип достижимости основных целей и ценностей организационной культуры. Для работника любого уровня или структурных подразделений должна существовать реальная возможность достигать цели и соответствовать ценностям организационной культуры¹.

Организационная культура имеет определенную структуру, являясь набором предположений, ценностей, верований и символов, следование которым помогает людям в организации справляться с их проблемами². Большинство ученых, говоря о структуре организационной культуры, ссылаются на трехуровневую модель Э. Шейна, состоящую из артефак-

¹ См.: Чернопятав А.М., Попова В.В. Теория организации : учеб. пособие. М. : Русайнс, 2015. С. 176.

² См.: Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Экономистъ, 2006. С. 533.

тов (самый верхний, поверхностный уровень), ценностей (средний уровень) и базовых положений (самый нижний, глубинный уровень).

Первый уровень – артефакты – включает в себя зримые (видимые) внешние факты организационной культуры. Например: применяемая технология, архитектура, использование пространства и времени, наблюдаемое поведение, язык, манера общения, мифы и истории, связанные с организацией, внешние ритуалы и церемонии, т. е., все то, что человек может воспринимать своими пятью чувствами.

Характерной особенностью уровня ценностей является то, что его легко наблюдать, но достаточно сложно интерпретировать. Провозглашенные ценности (официально признанные цели организации, ее философия, миссия, стратегии) представляют собой то, что должно быть увидено сторонним наблюдателем или вновь принятым членом организации, но при этом они не раскрывают истинной сущности организации.

Следующий уровень – уровень базовых положений, которые выступают как совокупность скрытых и принимаемых предположений относительно отношения сотрудников организации к тем или иным явлениям и предметам (убеждения, особенности восприятия, мысли и чувства). Базовые представления трудно полностью осознать даже самим членам организации¹.

Содержание организационной культуры включает в себя ряд компонентов. С точки зрения А.П. Леонова, основными компонентами организационной культуры являются:

поведенческие стереотипы – общий язык, используемый членами организации; обычаи и традиции, которых они придерживаются;

принятая символика – лозунги, организационные табу; ритуалы, совершаемые членами организации в определенных ситуациях;

групповые нормы – свойственные группам стандарты и образцы, регламентирующие поведение их членов;

провозглашаемые ценности – артикулированные, объявляемые во всеуслышание принципы и ценности, к реализации которых стремится организация или группа;

философия организации – наиболее общие политические и идеологические принципы, которыми определяются действия организации по отношению к сотрудникам, партнерам, гражданам;

правила игры – правила поведения при работе в организации; традиции и ограничения, которые следует усвоить новичку для того чтобы стать полноценным членом организации; введенный порядок;

¹ См.: Удалов Ф.Е., Алехина О.Ф., Гапонова О.С. Основы менеджмента : учеб. пособие. Н. Новгород : Нижегород. гос. ун-т, 2013. С. 212–213.

организационный климат – чувство, определяемое физическим составом организации и характерной манерой взаимодействия ее членов друг с другом, партнерами или иными сторонними лицами;

существующий практический опыт – методы и технические приемы, используемые членами организации для достижения определенных целей; способность осуществлять определенные действия, передаваемая из поколения в поколение и не требующая обязательной письменной фиксации¹.

Перечисленные компоненты имеют определенные качественные характеристики, имеющие внешнее проявление и выражающие особенности, своеобразие, уникальность конкретной организационной культуры. В науке существует множество подходов к анализу содержательной стороны той или иной организационной культуры. Чаще всего авторы ссылаются на модель Ф. Харриса и Р. Морана, в концепции которой заложен целостный подход в его современном воплощении². Согласно данному подходу выделено десять качественных характеристик или содержательных элементов, свойственных любой организационной культуре:

осознание себя и своего места в организации (в одних случаях независимость и творчество выражаются через сотрудничество, в других – через индивидуализм);

коммуникационная система и язык общения (открытость коммуникации, жаргон, используемые аббревиатуры);

внешний вид, одежда и представление себя на работе (разнообразие униформ, спецодежды, деловых стилей);

кулинарные предпочтения людей, привычки и традиции в этой области (организация питания работников, наличие специально отведенных мест и т. п.);

осознание времени, отношение к нему и его использование (пунктуальность, соблюдение временного распорядка);

взаимоотношения между людьми (характер отношений по возрасту и полу, статусу власти и т. п.);

ценности (набор ориентиров в том, что такое хорошо и что такое плохо) и нормы (набор предположений и ожиданий в отношении определенного типа поведения);

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 270–271.

² См.: Семенов Ю.Г. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Университет. кн. ; Логос, 2006. С. 38.

вера во что-то и отношение к чему-то (вера в руководство, успех, свои силы и т. п.; влияние религии и морали);

процесс развития работника и научение (бездумное или осознанное выполнение работы; процедуры информирования работников и т. п.);

трудовая этика и мотивирование (отношение к работе и ответственность за ее выполнение; качество, оценка и вознаграждение по итогам работы; продвижение по службе и т. д.).

Таким образом, по вышеуказанным содержательным элементам, по мнению авторов концепции, можно проанализировать культуру конкретной организации, а при необходимости показать ее отличие от культуры другой или других организаций¹.

8.2. Типология организационной культуры.

Модель становления организационной культуры

Вопросы систематизации и типологизации организационных культур в теории и практике управления имеют большое значение. Классификация организационных культур необходима для описания их особенностей, анализа содержательных элементов, выявления сходств и различий, оценки степени влияния на них различных благоприятных и неблагоприятных факторов, выработки мер, направленных на формирование и совершенствование организационных культур.

Под типом организационной культуры понимается определенная группа культур, объединенных по общему, наиболее существенному признаку, отличающему данный тип от других².

Каждый тип организационной культуры обладает определенным набором операциональных характеристик, которые позволяют отнести ту или иную организационную культуру в зависимости от выбранных критериев к определенному типу. В то же время, как справедливо отметила Н.И. Шаталова, любая типология выделяет некоторые «идеальные» типы, не встречающиеся в чистом виде в жизни, которые выражают ведущие тенденции в деятельности тех или иных организаций³.

В научной литературе, когда речь идет о типе организационной культуры, часто пользуются термином «модель», что не лишено оснований. Модель организационной культуры – совокупность организационных

характеристик и параметров, проявляющих себя на символическом и артефактном уровнях, способных отображать и видоизменять коллективное сознание в форме целостного духовного опыта¹.

Классификаций организационной культуры существует великое множество. Российскими авторами И.В. Грошевым и А.А. Краснослободцевым сделана попытка систематизировать наиболее распространенные типологии. В результате классификационную структуру организационной культуры они условно разделили на два уровня:

интерорганизационный (среда – организация). Культура включает в себя множество формальных (в форме национальных и международных законов, регулирующих деловую сферу) и неформальных правил (принято – не принято), определяющих каким образом организации соотносятся друг с другом и сосуществуют как внутри страны, так и за рубежом.

интраорганизационный (индивид – организация). Культура существует внутри организации, т. е. среди людей, работающих в отделах и подразделениях, а также состоит из отделов и подразделений, существующих в пределах организации².

Сводная классификация организационных культур приведена в виде таблицы.

Применительно к управлению ОВД, большой интерес представляют классификации Ч. Хэнди, а также К. Камерона и Р. Куина.

Американский специалист в области управленческого консультирования Ч. Хэнди за основу классификации взял ряд таких критериев, как распределение власти в организации, структура организации, характер ее деятельности на различных стадиях организационного развития, а также ценностные ориентации личности и отношение к людям в организации.

На основании комбинации этих критериев в разных сочетаниях автором выделены четыре типа организационной культуры:

- культура власти;
- культура роли;
- культура задачи;
- культура личности³.

¹ См.: Семенов Ю.Г. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Унив. кн. ; Логос, 2006. С. 38.

² См.: Грошев И.В., Краснослободцев А.А. Организационная культура : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент», по экон. специальностям. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 56.

³ См.: Организационная культура : учебник / под ред. Н.И. Шаталовой. М. : Экзамен, 2006. С. 182.

¹ См.: Балашов А.П. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Вуз. учеб. : ИНФРА-М, 2016. С. 22.

² См.: Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие и оценка : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 36.

³ См.: Организационная культура : учебник / под ред. Н.И. Шаталовой. М. : Экзамен, 2006. С. 160.

Сводная классификация явления культуры в организации

Автор типологии	Признак классификации (параметр измерения)	Тип организационной культуры
Интерорганизационный уровень		
С. Йошимури	<i>Национальный менталитет</i> (японский, западноевропейский): мировоззрение; установки по отношению к природе и судьбе; формы поведения на основе этих установок; характер социальных отношений	Японская Западноевропейская
У. Нойман	<i>Национальный менталитет</i> (американский): ценностные установки; верования	Американская
Г. Хофстед	<i>Интеграция индивидов внутри организации</i> — связь индивидуума с окружающим обществом <i>Дистанция власти</i> — как общество справляется с фактором неравенства людей <i>Отношение к неопределенности, отношение к риску</i> — как общество решает проблемы, связанные с тем фактом, что время течет только в одном направлении <i>Преобладание женского и мужского начала</i> — распределение ролей между полами в обществе, стремится ли общество минимизировать или максимизировать социальное распределение ролей между полами	Индивидуалистическая (профессиональная) Коллективистская (цеховая) Автократичная Коллегиальная Пассивная Активная (инновационная) Мужественная Женственная
А. Кенеди Т. Дил	<i>Характеристика рынка</i> : степень риска, связанного с деятельностью организации; скорость получения организацией и ее работниками обратной связи о том, оказались ли успешными принятые решения или стратегии	Культура «крутых парней» Культура «усредненной работы» Культура «крупных ставок» Культура «процесса»

Автор типологии	Признак классификации (параметр измерения)	Тип организационной культуры
Интраорганизационный уровень		
Р. Блейк Ж. Мутон	<i>Ценностные ориентации организации</i> : ориентация на продукцию (услугу); ориентация на личность	Самая жизнеспособная, соединяет сильную ориентацию на личность с сильной ориентацией на экономическую эффективность Самая нежизнеспособная, соединяет слабую ориентацию на личность со слабой ориентацией на экономическую эффективность Промежуточная, соединяет сильную ориентацию на личность и слабую ориентацию на экономическую эффективность Промежуточная, соединяет сильную ориентацию на экономическую эффективность и слабую ориентацию на личность «Культура Зевса» (культура власти) «Культура Аполлона» (ролевая культура) «Культура Афины» (культура задачи) «Культура Диониса» (культура личности)
Ч. Хэнди	<i>Характер отношений индивида и организации</i> : распределение власти; ценностные ориентации личности	Иерархическая Рыночная Клановая Адхократическая
К. Камерон Р. Куин	<i>Стержневые конкурирующие ценности организации</i> : гибкость, дискретность, динамизм, стабильность, порядок, контроль; внутренняя ориентация, интеграция, единство; внешняя ориентация, дифференциация, соперничество	

В организации, где господствует культура власти, особую роль играет лидер, его личностные качества и способности. В качестве источника власти используются ресурсы, находящиеся в распоряжении того или иного руководителя. Организации с такого рода культурой, как правило, имеют жесткую иерархическую структуру. Набор персонала и продвижение по ступеням иерархической лестницы часто осуществляются по критериям личной преданности. Данный тип культуры позволяет организации быстро реагировать на изменение ситуации, быстро принимать решения и организовывать их исполнение.

Организация с ролевой культурой характеризуется строгим функциональным распределением ролей и специализацией участков. Такие организации функционируют на основе системы правил, процедур и стандартов деятельности, соблюдение которых должно гарантировать ее эффективность. Основным источником власти являются не личностные качества, а положение, занимаемое в иерархической структуре. Организация с ролевой культурой способна успешно работать в стабильной окружающей среде.

Организация, где господствует культура задачи, ориентирована в первую очередь на решение задач и реализацию проектов. Эффективность деятельности организаций с такой культурой во многом определяется высоким профессионализмом сотрудников и кооперативным групповым эффектом. Большими властными полномочиями в таких организациях обладают те, кто в данный момент является экспертом в ведущей области деятельности и обладает максимальным количеством информации. Эта культура эффективна в тех случаях, когда ситуативные требования внешней среды являются определяющими в деятельности организации.

Организация с культурой личности объединяет людей не для решения каких-то задач, а для того, чтобы они могли добиваться собственных целей. Власть основывается на близости к ресурсам, профессионализме и способности договариваться. Власть и контроль носят координирующий характер¹.

Однако в чистом виде такие типы культур встречаются не часто, но зато может иметь место их наложение – организационные культуры смешанного типа или дифференцированные культуры².

В основу типологии К. Камерона и Р. Куина были положены две группы критериев: главные индикаторы эффективности компании (гибкость

и дискретность или стабильность и контроль); фокус направленности деятельности (внутренний фокус и интеграция либо внешний фокус и дифференциация).

При наложении этих двух групп критериев друг на друга образуются четыре квадранта, которые характеризуют четыре типа организационных культур. Представителям этих культур свойственны свои взгляды на эффективность организации, ценности, нормы поведения и отношений, на стиль руководства и т. п. Таким образом, авторы концепции выделяют четыре типа организационной культуры: клановая; бюрократическая (иерархическая); рыночная; адхократическая¹.

Рамочная конструкция конкурирующих ценностей, лежащая в основе указанной типологии, представлена на рис. 1.

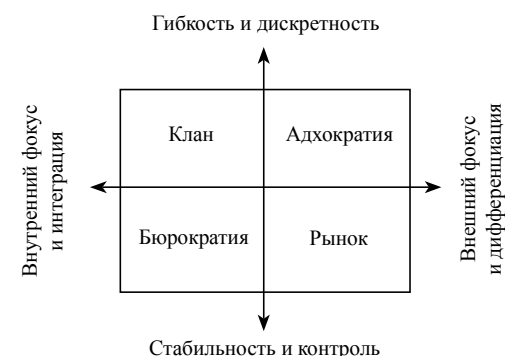


Рис. 1. Рамочная конструкция конкурирующих ценностей организационной культуры²

Организации с клановой культурой фокусируют внимание на гибкости в принятии решений внутри организации, заботе о людях, добром чувстве к потребителям. Лидеры – воспитатели. Высокое значение придается также моральному климату и сплоченности коллектива³. Клановая культура организации строится по подобию семьи, где прежде всего ценится качество человеческих отношений, взаимная поддержка и забота⁴.

¹ См.: Организационная культура : учебник / под ред. Н.И. Шаталовой. М. : Экзамен, 2006. С. 186.

² См.: там же. С. 183.

³ См.: Балашов А.П. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Вуз. учеб. : ИНФРА-М, 2016. С. 51.

⁴ См.: Организационная культура : учебник / под ред. Н.И. Шаталовой. М. : Экзамен, 2006. С. 186.

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 272–273.

² См.: Семенов Ю.Г. Организационная культура : учеб. пособие. М. : Унив. кн. ; Логос, 2006. С. 47.

Организации с адхократическим типом культуры фокусируют внимание на внешних позициях в сочетании с высокой гибкостью и индивидуальностью подхода к людям. Люди готовы идти на риск. Лидеры – новаторы¹. Само слово «адхократия» происходит от латинского выражения «ad hoc» (по случаю) и определяет некую временную, специализированную, динамичную организационную единицу. Адхократии характеризуются как структуры, которые можно быстро реконфигурировать, едва возникнут новые обстоятельства. Главная цель – ускорять адаптивность, обеспечивать гибкость и творческий подход к делу в ситуациях, для которых типична неопределенность, двусмысленность и (или) перегрузка информацией². Таким образом, основными чертами адхократической культуры являются высокий динамизм, новаторство, готовность к изменениям, быстрая адаптация к внешней среде, поощрение риска, творческое отношение к работе.

Организации с рыночной культурой акцентируют внимание на внешних позициях в сочетании с требуемой стабильностью и контролем. Главной заботой организации является выполнение поставленной задачи и достижение цели. Лидеры – твердые руководители и жесткие конкуренты. Организацию связывает желание побеждать³. Таким образом, рыночная культура ориентирована на результат, выполнение задачи любой ценой.

Самый ранний подход к трактовке организации с бюрократической культурой в современную эпоху базировался на работе немецкого социолога Макса Вебера, который предложил восемь характеристик, признанных классическими атрибутами бюрократии: разделение труда и специализация; четко определенная иерархия власти; высокая формализация; внеличностный характер; кадровые решения, основанные на достоинствах; планирование карьеры; четкое разделение организационной и личной жизни членов организации; дисциплина. Соответствие этим характеристикам гарантировало высокую эффективность⁴.

Бюрократический (иерархический) тип культуры обладает жесткой многоступенчатой структурой. Для персонала, усвоившего такой тип культуры, главное – системность и стабильность. Они лучше всего себя чувствуют в централизованной системе управления с четким распре-

¹ См.: Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие и оценка : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 36.

² См.: Грошев И.В., Краснослободцев А.А. Организационная культура : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 86.

³ См.: Тихомирова О.Г. Организационная культура: формирование, развитие и оценка : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 37.

⁴ См.: Удалов Ф.Е., Алёхина О.Ф., Гапонова О.С. Основы менеджмента : учеб. пособие. Н. Новгород : Нижегород. гос. ун-т, 2013. С. 217–218.

делением полномочий, когда расписаны стандартизованные правила и процедуры, развиты механизмы учета и контроля¹. Эффективные лидеры – это хорошие координаторы и организаторы².

Трактовка ценностей в организации с бюрократической культурой приведена в табл. 3.

Таблица 3

Трактовка ценностей в организациях с бюрократической культурой³

Ценность	Трактовка ценности
Основа формирования культуры – базовые ценности	Механизмы, правила, инструкции, авторитет должности, иерархия, воля начальства, сильное авторитарное руководство, дисциплина и порядок
Трудовая деятельность	Жизнь ради работы. Завтра больше, чем сегодня. Неизменным курсом к победе
Творчество	Инструкция – путеводная звезда творчества. Инициатива наказуема
Авторитет власти	Мы ценим авторитет и силу власти. Хороший руководитель сам принимает решения
Отношение к риску	Минимум риска приносит максимум успеха. Семь раз отмерь – один раз отрежь
Коллективизм	Ставим интересы коллектива выше личных интересов
Демократия	Слово руководителя – главное в коллективе
Мотивация вознаграждения	Каждое достижение должно материально вознаграждаться, каждому усилию свой стимул. Хорошо поработал – хорошо заработал
Карьера	Продвижение по служебной лестнице – символ успеха, цель трудовой деятельности

Такой тип культуры наиболее характерен для органов государственного управления, правоохранительных органов и воинских формирований.

Выделив наиболее характерные черты, относящиеся к конкретному типу организационной культуры, можно определить тип организационной культуры в конкретной организации и, соответственно, обеспечить применение наиболее эффективных и оптимальных методов управления.

Как выше отмечалось, организационная культура не появляется ниоткуда, это процесс эволюционный. Она формируется постепенно,

¹ См.: Организационная культура : учебник / под ред. Н.И. Шаталовой. М. : Экзамен, 2006. С. 186.

² См.: Грошев И.В., Краснослободцев А.А. Организационная культура : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 84.

³ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 274–275.

ее развитие происходит в условиях меняющейся внешней и внутренней среды организации и под воздействием различных факторов. Так, А.П. Леонов к таким факторам относит историю создания, персонал и миссию организации, а также идеологию, политику, законы и ментальность общества, в рамках которого работает организация¹.

Как отмечают О.С. Виханский и А.И. Наумов, в процессе формирования организационной культуры решаются две очень важные проблемы. Первая – внешняя адаптация: что должно быть сделано организацией и как это должно быть сделано. Вторая проблема – внутренняя интеграция: как работники организации решают свои ежедневные, связанные с их работой и жизнью в организации проблемы².

Проблема внешней адаптации решается в процессе определения миссии и установления целей организации, выбора средств их достижения, характера выполняемых задач и функций, а также порядка взаимодействия с представителями внешней среды³. Деятельность персонала и руководящего звена всех управленческих уровней ориентируется на осуществление конкретной деятельности, направленной на достижение целей организации. При этом миссия и цели организации для всех должны быть понятными.

Решению вышеуказанной проблемы способствует в том числе и качественный отбор кадров, цель которого – найти и нанять людей, обладающих достаточной компетенцией и способностью выполнять необходимую работу.

По сути, через все эти процессы зарождается философия организации, отражающая ее основные, базовые ценности.

В свою очередь, решение проблемы внутренней интеграции связано с установлением и поддержанием эффективных отношений по работе между членами организации. Это процесс нахождения способов совместной работы и сосуществования в организации⁴. Здесь большую роль играет деятельность руководящего звена организации, его организаторские качества, профессионализм, умение сплотить коллектив и увлечь за собой личным примером. Сотрудники именно от руководителей узнают, какие нормы поведения, ценности наиболее приветствуются в организации.

Кроме этого, нельзя не отметить влияние на эти процессы фактора социализации персонала организации. Социализация представляет собой процесс становления личности работника путем присвоения ему

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 277.

² См.: Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Экономистъ, 2006. С. 539

³ См.: там же. С. 540.

⁴ См.: там же. С. 542.

элементов культуры организации, усвоения ее ценностей¹. Как бы тщательно не проводился отбор персонала, невозможно найти людей, абсолютно идентичных требованиям данной организационной культуры. Поэтому задача организации – помочь новым работникам адаптироваться к условиям новой культуры.

Таким образом, в общем виде модель становления организационной культуры можно представить следующим образом (рис. 2).

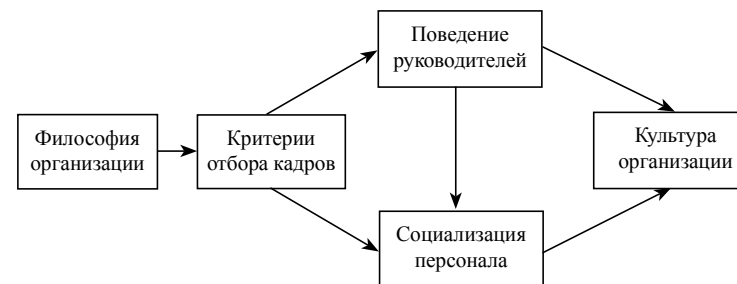


Рис. 2. Модель становления организационной культуры²

Сформировавшаяся в организации организационная культура выражается через разнообразные формы воздействия на сознание персонала, в том числе посредством проведения ритуалов, ознакомления с легендами, материальными символами и т. д.

Под ритуалом понимается регламентированное стандартное, повторяющееся мероприятие, проводимое в определенное время и по специальному поводу. В ОВД это может быть принятие присяги сотрудниками, вручение погон, церемонии награждения и т. д.

Легенды связаны с историческими событиями и передают в закодированном виде унаследованные ценностные ориентации. К легендам может быть отнесено, например, проведение в ОВД праздничного мероприятия, посвященного дню образования службы или подразделения.

К материальным символам относятся элементы форменного обмундирования, определенный порядок на рабочем месте и т. д.

Формированию организационной культуры в ОВД необходимо уделять особое внимание. Необходимо ориентироваться на позитивные изменения в мышлении и управленческой деятельности руководителя, которые происходят на основе специально подготовленных мероприятий

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 280.

² См.: там же. С. 279.

нормативного, административного, организационного и воспитательного характера. Содержание таких мероприятий должно исходить из необходимости аккумуляции социальной направленности личности руководителя ОВД, его стремления глубоко овладеть секретами управления и руководствоваться правильными (должными) установками.

Важным направлением является оптимизация сложившейся системы руководства и управления в целях повышения эффективности управления в ОВД, наибольшие усилия должны быть направлены на формирование в коллективе сплоченного профессионального ядра, основывающегося на принципах «творческого партнерства», опоры на самосознание, самостоятельность, ответственность, инициативу, лучшие мотивы профессиональной деятельности (в частности, традиции службы, верность долгу, профессионализм, честь, достоинство, самоотверженность, желание помочь людям, принести пользу обществу и т. д.).

Как справедливо отмечает Ю.Л. Сиваков, должным образом выстроенная на государственном уровне корпоративная культура ОВД при всем многообразии факторов, влияющих на ее эффективность, выполняет основополагающую функцию, способствует обеспечению престижности и привлекательности службы в ОВД. В ее основе должна лежать соответствующая государственная политика и базирующаяся на ней концепция развития ОВД, предусматривающая меры по четкому и гарантированному обеспечению личной безопасности и профессиональной защищенности сотрудников, по всем научно обоснованным критериям с учетом особенностей социально-экономического положения страны на каждом конкретном историческом этапе развития государства¹.

8.3. Понятие и содержание управленческой культуры

В теории управления четкого общепринятого понятия управленческой культуры не приводится. Большинство авторов считают, что управленческая культура выступает одним из факторов формирования организационной культуры и одновременно является частью общей культуры. Она носит конкретно-исторический характер, обладает преемственностью, способностью воспроизводства в лице отдельных руководителей и коллективов.

Одно из наиболее емких определений управленческой культуры государственного служащего дает Е.В. Охотский. Под управленческой культурой данный автор понимает органическую совокупность принципов, способов, средств, форм и методов целенаправленного организующего,

координирующего и контролирующего действия, которыми овладел и успешно пользуется служащий в своей профессиональной деятельности в процессе реализации должностных полномочий¹. При этом ученый подчеркивает, что управленческая культура – одна из базовых составляющих общей профессиональной культуры служащего, хотя и представляет собой нечто производное от общей системы компетенций (профессиональных знаний, умений и навыков), которыми он владеет. Неважно, какую роль исполняет служащий в ансамбле государственного управления: руководителя или обеспечивающего специалиста, лидера или посредника, аналитика или организатора. Каждый из них в рамках своих полномочий формулирует цели (стратегические или тактические, глобальные или локальные), ставит задачи (перед собой или другими), организует и диагностирует, планирует и координирует, контролирует и воодушевляет, взыскивает, а если наделен достаточными полномочиями, то и наказывает².

С точки зрения Н.И. Кабушкина, управленческую культуру можно представить как совокупность типичных для менеджера ценностей, норм, точек зрения и идей, которые сознательно формируют образец его поведения³.

По сути, управленческая культура представляет собой нормы, традиции, ценности, сложившиеся в процессе управления организацией на основе формирования и развития управленческих компетенций всех ее работников. С другой стороны, управленческая культура является внешним отражением поведения руководящего звена организации, его профессиональных и личностных качеств.

Таким образом, в широком смысле под управленческой культурой понимают различные характеристики организационно-технических условий управления, его традиций, профессионального и нравственного развития руководителя. Под управленческой культурой в узком смысле чаще всего подразумевается служебная этика и эстетика руководителя.

Фундамент управленческой культуры составляет теория и практика управления, т. е. синтез управленческих знаний об объекте управления, целях, задачах, принципах и методах управления, а также накопленный профессиональный (практический) опыт и навыки управления.

Управленческая культура проявляется прежде всего в деятельности руководящего звена организации. При этом, в-первую очередь, нормы являются необходимым условием осуществления труда руководите-

¹ См.: Охотский Е.В. Управленческая культура государственного служащего современной формации // Право и управление. XXI век. 2009. № 4 (13). С. 42.

² См.: там же. С. 41.

³ См.: Кабушкин Н.И. Основы менеджмента : учеб. пособие. 11-е изд., испр. М. : Новое знание. 2009. С. 193.

¹ См.: Сиваков Ю.Л. Управленческая деятельность (профессия, творчество, искусство) / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. Минск : Акад. МВД, 2019. С. 61.

ля и определяют сущность управленческой деятельности. Они могут быть организационными, экономическими, техническими, морально-этическими, юридическими, эстетическими, национальными, религиозными, семейными и т. д. В то же время традиции и ценности эти нормы дополняют и обогащают, наполняя управленческую культуру необходимым содержанием.

А.П. Леонов обращает внимание также на термин «управленческая культура руководителя», который употребляется для характеристики организационных, технологических, методических особенностей управления, профессионального и нравственного развития руководителя¹. Характеризуя управленческую культуру организации, как правило, оценивают уровень управленческой культуры ее руководителя (культуры управленческого труда).

К содержательным элементам культуры управленческого труда, по мнению М.В. Петровича, можно отнести следующие.

1. Культура внешнего вида (личная гигиена, опрятный внешний вид, соответствие деловому протоколу).
2. Культура общения (культура приветствий и представлений, деловых бесед, переговоров, убеждения и т. д.).
3. Культура планирования и использования рабочего времени (планирование труда, проведение совещаний, управление работоспособностью, планирование загрузки работников, пунктуальность и обязательность).
4. Культура работы с документами и письмами (диспетчеризация информационных потоков, культура пользования электронными коммуникациями, контроль исполнения принятых решений, применение современных информационных технологий в управлении документооборотом).
5. Культура рабочего места (рабочего стола, размещение мебели и ее качество, атрибуты рабочего помещения, украшения).
6. Культура речи (точность и ясность речи, краткость, словарный запас, состав речи, грамотность, произношение и интонация, невербальная составляющая).
7. Культура здоровья (физическая культура, правильное питание, отсутствие вредных привычек, психическая устойчивость, пропаганда здорового образа жизни и менеджмента здоровья).
8. Культура деловых приемов (приглашение гостей, встреча участников приема, размещение гостей за столом, обслуживание, сервировка стола, поведение за столом, проводы гостей)².

¹ См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 283.

² См.: Петрович М.В. Управление организацией : учебник. 3-е изд., стер. Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2020. С. 212–214.

Н.И. Кабушкин отмечает также и такой элемент культуры управленческого труда, как организационная культура руководителя, которая определяет степень владения знаниями теории управления, методами организаторской работы, опыт, навыки, умение осуществлять разнообразные организационные процедуры, составляющие значительную часть работы руководителя¹.

Управленческую культуру руководителя определяют различные факторы, среди которых уровень компетенции, этика и эстетика в поведении, стиль руководства, состав подчиненных, культура вышестоящего руководителя, выполняемые задачи и функции, имеющиеся ресурсы и т. д.

Результат управленческой деятельности, качество и эффективность принимаемых управленческих решений во многом зависят от управленческой культуры руководителя. Но управленческая культура – не только внешняя сторона управленческой деятельности руководителя. Важное значение имеет самоорганизация руководителя, умение управлять собой, своим временем, мобилизовывать свои внутренние ресурсы. Все это составная часть управленческой культуры руководителя, которая в науке получила название персонального менеджмента.

Персональный менеджмент – наука и искусство эффективного использования базовых ресурсов личности для управления профессиональной деятельностью и процессами жизнедеятельности руководителя².

Основная цель персонального менеджмента состоит в том, чтобы наилучшим образом использовать собственные возможности, сознательно управлять течением своей жизни (уметь самоопределяться), легче преодолевать внешние обстоятельства как на работе, так и в личной жизни.

Известный российский специалист в области персонального менеджмента С.Д. Резник систему персонального менеджмента представил в виде модели – требований к качествам менеджера, способного управлять самим собой³. Эта модель охватывает семь групп качеств и компетенций: способность правильно формулировать жизненные цели; личную организованность; самодисциплину; владение технологиями личной работы; умение строить отношения с другими людьми (коммуникабельность); умение организовать и поддерживать свое здоровье, быть работоспособным; постоянный самоконтроль своей личной деятельности и ее результатов.

¹ См.: Кабушкин Н.И. Основы менеджмента : учеб. пособие. 11-е изд., испр. М. : Новое знание, 2009. С. 195.

² См.: Леонов А.П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : учеб. пособие : в 2 ч. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2013. Ч. 2. С. 297.

³ См.: Персональный менеджмент : учебник / С.Д. Резник [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2004. С. 25–27.

Способность правильно формулировать жизненные цели означает оптимальную направленность и мобилизацию интеллектуальных способностей и жизненных ресурсов. Это способность познать самого себя, умения формулировать свои жизненные цели, принимать решения, планировать карьеру.

Личная организованность представляет собой способность использования системного подхода к делу, умение сосредоточиться на главном, придерживаться установленного порядка.

Самодисциплина предполагает наличие ответственного отношения к делу, собранности, пунктуальности, точности и обязательности исполнения.

Владение технологиями личной работы подразумевает умения организовать рабочее место, работу с документами и информацией, пользоваться современными компьютерными технологиями и т. д.

К умениям строить отношения с другими людьми (коммуникабельность) можно отнести умения вести беседу, слушать, проводить переговоры.

Поддержание здоровья и работоспособность зависит от умения соблюдать режим труда и отдыха, грамотно распределять физические и умственные нагрузки, способности управлять своей волей в части ведения здорового образа жизни, правильного питания, отказа от вредных привычек.

Самоконтроль предполагает умение создавать и контролировать собственный имидж, процессы и результаты личной деятельности.

Персональный менеджмент можно представить как процесс, т. е. круг реализуемых функций, наглядно демонстрирующий связи между ними (рис. 3).



Рис. 3. Модель функций персонального менеджмента¹

¹ См.: Резник С.Д., Чемезов И.С. Персональный менеджмент как наука об управлении собственной жизнью и личной деятельностью деловых людей // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». Т. 9, № 6. 2017. – Режим доступа: <https://naukovedenie.ru/PDF/101EVN617.pdf>.

Во внешнем круге этой модели обозначены следующие пять функций:

- 1) постановка целей;
- 2) разработка планов своей деятельности;
- 3) принятие решений по предстоящим делам;
- 4) составление распорядка дня и организация личного трудового процесса в целях реализации поставленных задач;
- 5) самоконтроль личной деятельности и корректировка целей.

Во внутреннем круге расположена дополняющая шестая функция – информация и коммуникации. Вокруг этой функции в известной мере «вращаются» основные функции, поскольку коммуникации как обмен информацией необходимы во всех фазах процесса личной организации.

Отдельные функции не следуют строго одна за другой, а многообразно переплетаются¹.

В ОВД руководителям отводится значительная роль. От их решений зависит очень многое, в том числе успешность деятельности подчиненных подразделений, а в ряде случаев, учитывая специфику, – жизнь и здоровье сотрудников и граждан. При этом управленческая культура является мощным инструментом воздействия на всю служебную деятельность ОВД. Управленческая культура руководителя ОВД – часть его профессиональной культуры, такое профессионально важное качество, которое предполагает овладение им специфических для его профессии знаний теории и психологии управления, управленческими умениями и навыками, а также наличие набора личностных качеств, обеспечивающих эффективность его управленческой деятельности при реализации своих организационно-управленческих функций в любых условиях.

8.4. Профессиональная деформация сотрудников органов внутренних дел как следствие профессиональной деятельности

Любая профессиональная деятельность оказывает существенное влияние на формирование личности, как правило, положительное. В процессе этой деятельности под влиянием целей и условий труда, помимо совершенствований профессиональных знаний, умений и навыков, складывается профессиональный тип личности с характерной для него манерой деятельности, общения и поведения, интересами, установками и традициями.

¹ См.: Резник С.Д., Чемезов И.С. Персональный менеджмент как наука об управлении собственной жизнью и личной деятельностью деловых людей // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». Т. 9, № 6. 2017. – Режим доступа: <https://naukovedenie.ru/PDF/101EVN617.pdf>.

Вместе с тем с течением времени профессиональная деятельность может оказывать и негативное влияние на развитие личности. Признаком негативного влияния профессии является проявление деформации.

Деформация (от лат. *deformatio* – искажение) – изменение формы, искажение сущности чего-либо¹. Она может проявляться под влиянием некоторых особенностей профессиональной деятельности, негативно отражающихся как на осуществлении этой деятельности, так и на психологической структуре самой личности. С другой стороны, нельзя исключать и влияние индивидуальных психологических особенностей на процесс развития профессиональной деформации.

Следовательно, с точки зрения психологии управления, профессиональную деформацию можно понимать как процесс и результат специфических изменений личности специалиста при условии продолжительной профессиональной деятельности под взаимным влиянием внешних и внутренних факторов, что, в конечном итоге, выражается в формировании специфически профессионального типа личности.

Специфика деятельности сотрудников ОВД, связанная, в основном, с противоправной деятельностью, постоянным контактом с правонарушителями, выявлением и пресечением преступлений, риском для жизни и здоровья накладывает и отрицательный отпечаток на самого сотрудника. Происходит в большей или меньшей степени профессиональная деформация личности, включающая в себя его поведение. Сотрудник отстает от тех требований, которые предъявляются к специалисту-профессионалу.

В теории и практике управления ОВД выделены следующие наиболее существенные факторы (причины) профессиональной деформации:

1. Факторы, обусловленные спецификой деятельности ОВД:

осуществление служебной деятельности часто в экстремальных условиях, с риском для жизни и здоровья не только самого сотрудника, но и окружающих его людей, что требует повышенной ответственности, умения самостоятельно и быстро принимать верные решения, владения навыками применения и использования физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;

постоянный контакт с преступной средой, необходимость для профессиональной деятельности познания элементов криминальной субкультуры, в том числе уголовного жаргона, норм преступного поведения, часто связанных с проявлением некоторой агрессивности, грубости, что

¹ См.: Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М. : Совет. энцикл., 1993. С. 380.

впоследствии нередко переносится «по инерции» на законопослушных граждан;

постоянные психические и физические перегрузки, связанные с нестабильным графиком работы, что приводит к быстрой утомляемости, стрессам, снижению качества выполняемой работы и общей неудовлетворенности ею;

наличие у сотрудника ОВД государственно-властных полномочий, которые выступают одним из условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений;

подробная формализация или «нормативный» характер деятельности, выражающейся в необходимости четко руководствоваться определенно фиксированными и заранее предписанными правилами, инструкциями, уставами. Несоблюдение этих предписаний может препятствовать успешному выполнению служебных обязанностей и соблюдению принципа законности;

специфика организационной культуры в ОВД, «корпоративность» деятельности, влекущая к определенной обособленности сотрудников ОВД, их «закрытости» и психологической изоляции от гражданского общества, что во многом связано с имиджем и оценкой деятельности ОВД в обществе.

2. Субъективные факторы профессионально-нравственного и интеллектуального характера, связанные с особенностями личности сотрудника ОВД:

профессиональный стаж службы в ОВД. С течением времени происходит усиление функции самоконтроля и нарастание эмоциональной напряженности, что приводит к понижению стрессоустойчивости. В поведении это может проявляться как усталость от службы, шаблонность в мышлении и действиях, отсутствие профессионального творчества;

недостаточная профессиональная подготовка, от чего зависит успешность выполнения служебных обязанностей, законность принятых решений;

нереалистично высокие личностные ожидания, что выражается в дисбалансе между собственными возможностями и результатами труда и завышенными критериями самооценки своей работы. Отсюда агрессивность, повышенная чувствительность к критике;

утрата мотивации к своей профессиональной деятельности, позитивного представления о профессии сотрудника ОВД, разочарование в ней, формирование ощущения ее бесперспективности, в том числе вследствие недостаточного денежного обеспечения, что выражается в

формальном отношении к работе, частых нарушениях служебной дисциплины;

снижение способности к самостоятельному профессиональному развитию, самостоятельному мышлению и принятию решений;

специфика отдельных профессионально важных качеств личности, которые в некоторых случаях одновременно могут выступать и фактором профессиональной деформации сотрудников ОВД. Например, педантичность может быть профессионально важным в монотонных, стабильных условиях деятельности. В то же время педантичность может препятствовать выполнению функциональных обязанностей в чрезвычайных обстоятельствах, приводить к ошибкам и неадекватным действиям, что способствует формированию признаков профессиональной деформации личности сотрудника ОВД.

Характеризуя данную группу факторов следует обратить внимание, что профессиональная деформация первоначально начинает проявляться в самой личности, затем через поведение отражается на профессиональной деятельности и ближайшем окружении.

3. Факторы социально-психологического характера:

негативные проявления стиля руководства, например, нерациональный контроль за служебной деятельностью, чрезмерная придирчивость, авторитарность, отсутствие индивидуального подхода и игнорирование уровня подготовки и опыта работы сотрудников и т. д.;

неблагоприятное влияние ближайшего внеслужебного окружения. К таким факторам можно отнести неблагополучие в семье, непонимание дружеским окружением профессиональных интересов и ценностей сотрудника ОВД (как следствие, чувство одиночества, покинутости и эмоциональной изоляции, подавленность настроения, неожиданные эмоциональные всплески и общее ухудшение самочувствия);

конфликтные отношения в служебном коллективе. Отсюда равнодушные, обособленные и взаимная подозрительность по отношению друг к другу. Становятся невозможными деловая критика и свободное выражение собственного мнения при обсуждении служебных вопросов, снижаются вероятность взаимопомощи в трудных профессиональных ситуациях и способность коллегиально принимать конструктивные решения;

низкая социальная оценка деятельности сотрудников ОВД, что сказывается на психологическом состоянии сотрудника и его семьи.

Проявление профессиональной деформации у сотрудников ОВД может наблюдаться в виде негативных изменений в профессиональной деятельности и поведении (нравственной, эмоциональной, интеллек-

туальной и мотивационной сферах). Профессиональная деформация также может быть явной или скрытой. Одно из ее негативных последствий – синдром эмоционального выгорания – ощущение умственного, морального и физического истощения.

Наиболее крайняя форма проявления профессиональной деформации – профессиональная деградация. В этом случае уже полностью меняются нравственные ориентиры личности сотрудника, что приводит к профессиональной непригодности его к дальнейшей службе в ОВД.

В целях снижения влияния негативных факторов, способствующих развитию профессиональной деформации среди сотрудников, применяются различные меры психолого-педагогического и организационно-управленческого характера, направленные на повышение организационной и управленческой культуры в ОВД: развитие института наставничества; выбор наиболее оптимального стиля руководства; организация рабочих мест в соответствии с установленными требованиями и создание благоприятных условий несения службы; стимулирование служебной деятельности на основе законности, справедливости, гласности; осуществление грамотной научно обоснованной кадровой политики; создание и развитие положительных коллективных традиций; проведение индивидуальной воспитательной работы с учетом конкретных особенностей личности сотрудника; обеспечение психологического сопровождения служебной деятельности и оказание в необходимых случаях психологической помощи сотруднику и т. д.

Учебное издание

ГИММЕЛЬРЕЙХ Олег Викторович,
КОЛЯГО Виктор Витольдович,
КРИВОНОЩЕНКО Александр Сергеевич,
ФЕДОРОВИЧ Веньямин Викторович

**УПРАВЛЕНИЕ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Пособие

Редактор *С.В. Крощенко*
Технический редактор *Ю.С. Санина*
Корректор *М.С. Прушак*

Подписано в печать 30.03.2023. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Ризография. Усл. печ. л. 15,11. Уч.-изд. л. 14,61.
Тираж 119 экз. Заказ 70.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий № 1/102 от 02.12.2013.
Пр-т Машерова, 6А, 220005, Минск.