

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Курс лекций

Уфа 2020

УДК 351.74(470)(075.8+042.4)  
ББК 67.401.133(2Рос)я73-2  
О-75

*Рекомендовано к опубликованию  
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

**Рецензенты:** кандидат экономических наук О. Л. Морозов  
(Нижегородская академия МВД России);  
кандидат юридических наук, доцент Е. Ю. Семенов  
(Орловский юридический институт МВД России  
имени В. В. Лукьянова)

**Коллектив авторов:**

Лысенко Е.С., канд. юрид. наук, доцент;  
Галиева Г.Ф., д-р экон. наук, доцент;  
Колесников В.А., канд. социол. наук, доцент;  
Рябов С.А., канд. юрид. наук, доцент;  
Харисова З.И., канд. техн. наук, б/з;  
Калимуллин Н.Р., б/с, б/з

**О-75 Основы управления в органах внутренних дел : курс лекций /**  
Е. С. Лысенко [и др.]. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2020. –  
200 с. Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7247-1038-1

Курс лекций содержит необходимую теоретическую информацию о сущности, принципах и методах социального управления, организации процесса управленческой деятельности ОВД, раскрывает основные понятия научной организации управленческого труда, отражает суть управления при чрезвычайных обстоятельствах.

Предназначен обучающимся образовательных организаций МВД России, сотрудников органов, организаций, подразделений МВД России.

УДК 351.74(470)(075.8+042.4)  
ББК 67.401.133(2Рос)я73-2

ISBN 978-5-7247-1038-1

© Коллектив авторов, 2020  
© Уфимский ЮИ МВД России, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	5
Тема 1. Сущность и содержание социального управления. Наука управления .....	7
1.1. Понятие социального управления .....	7
1.2. Свойства психики человека как аспект управления социальной системой .....	15
1.3. Аналитическая деятельность субъекта управления .....	17
1.4. Процесс управления. Наука и искусство управления .....	18
1.5. Развитие управленческой мысли .....	21
Тема 2. Предмет, задачи и система курса «Основы управления в органах внутренних дел» .....	35
2.1. Задачи, предмет и содержание учебной дисциплины «Основы управления в ОВД» .....	35
2.2. Система курса «Основы управления в ОВД» .....	41
Тема 3. Системы социального управления. Организация системы управления в органах внутренних дел .....	44
3.1. Социальные системы: признаки и виды .....	44
3.2. Органы внутренних дел как социальная система и как система управления .....	49
3.3. Функциональная и организационная структура органов внутренних дел .....	50
Тема 4. Методы управления в органах внутренних дел.....	54
4.1. Сущность методов управления и их классификация. Формы выражения методов управления .....	54
4.2. Административные, экономические и социально-психологические методы управления. Формы выражения методов управления .....	57
4.3. Убеждение и принуждение как всеобщие методы управления.....	70
Тема 5. Система информации и информационное обеспечение управления в органах внутренних дел.....	74
5.1. Понятие информации и информационного обеспечения управления в органах внутренних дел.....	74
5.2. Основные направления повышения эффективности информационного обеспечения в ОВД .....	78
Тема 6. Аналитическая работа в органах внутренних дел.....	94
6.1. Сущность и содержание аналитической работы. Понятие оперативной обстановки.....	94
6.2. Методика прогнозирования оперативной обстановки. Направления совершенствования аналитической работы в ОВД .....	98
Тема 7. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел .....	114

7.1. Понятие управленческого решения. Классификация управленческих решений и требования к ним.....	114
7.2. Основные стадии подготовки и принятия управленческих решений .....	122
7.3. Планирование как важнейшая функция управления. Методика разработки планов работы в ОВД .....	127
Тема 8. Организация исполнения управленческих решений в органах внутренних дел .....	139
8.1. Характеристика процесса организации исполнения управленческих решений .....	139
8.2. Организация взаимодействия при исполнении управленческих решений .....	150
Тема 9. Основы научной организации труда в органах внутренних дел ..	155
9.1. Понятие, задачи и принципы научной организации труда в ОВД.....	155
9.2. Организация управленческой деятельности на научной основе, ее особенности и направления совершенствования.....	158
Тема 10. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах .....	171
10.1. Общая характеристика чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций .....	171
10.2. Организация системы управления силами и средствами ОВД при чрезвычайных обстоятельствах .....	179
Заключение.....	193
Список использованных источников.....	194

## **Введение**

Управление как процесс – это системная деятельность, характеризующаяся единством цели, задач, но при этом чрезвычайным разнообразием методов и подходов к их решению. Качество управления является важным показателем, влияющим как на устойчивость самой управляемой системы, так и на другие системы, с которыми происходит взаимодействие.

Управление – это сложный процесс, включающий в себя множество этапов, которые необходимо выполнять как последовательно, так и параллельно: прогнозирование, аналитическая работа, определение устойчивости системы, определение стратегических и тактических целей, выбор наилучшего решения, обеспечение исполнения, контроль исполнения и т. д.

Процесс управления далеко не всегда формализован и формализуем, ввиду этого качество управления зачастую зависит от личных качеств управленца, его знаний и навыков (компетенций) не только в части деятельности управляемой системы, но и в совершенно разных сферах жизни.

Качество управления складывается из качеств управленца, приобретенных им в процессе становления личности, а также качеств, сформированных при целенаправленном изучении науки управления. Чем более качественно выстроена система управления, тем меньше зависимость от личности управленца, но так или иначе зависимость от личности субъекта управления неизбежна.

Качество реализации управления зависит во многом от того, на сколько все уровни процесса управления реализуются на местах. Нередки случаи, когда управленческое решение, дошедшее до конкретного исполнителя, реализуется не только в искаженном, но и прямо противоположно изначальному смыслу образом. Система органов внутренних дел, к сожалению, часто является примером неэффективной реализации управленческих решений: стремление к формализации оценки качества управления породило так называемую палочную систему. Повышение эффективности управления требует осознания важности реализации всех решений в контексте всей деятельности, в единстве и соответствии с целями, задачами и методами.

Таким образом изучение теории управления является необходимостью как для формирования управленца, так и для реализации управления в принципе.

Курс лекций предназначен для профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел и обучающихся образовательных организаций МВД России при изучении дисциплины «Основы управления в органах внутренних дел» и позволяет сформировать у обучающихся

теоретические знания и некоторые практические навыки управления в социальных системах и органах внутренних дел в частности.

Курс лекций состоит из десяти разделов, в которых рассматриваются различные аспекты управления.

Первый раздел посвящен общим вопросам управления, истории науки управления, понятия «социальное управление» и общих черт с управлением в других системах.

Предмет, цели, задачи и система курса «Основы управления в органах внутренних дел» рассмотрены во второй теме курса лекций. Также во вторую тему включен вопрос связи науки социального управления с другими науками и дисциплинами.

Социальные системы, их признаки и виды, а также органы внутренних дел как социальные системы отражены в третьей теме курса.

Рассмотрение методов управления, их классификация, формы выражения методов управления представлено в теме 4.

Понятие информации, система информации и информационное обеспечение деятельности ОВД рассмотрено в 5-ой теме курса лекций.

Важность аналитической деятельности в ОВД, сущность и содержание методов прогнозирования, подразделения, осуществляющие аналитическую работу, формы представления результатов рассмотрены в 6-ой теме курса лекций.

Аналитическая работа является основой управленческого акта – принятия управленческого решения. В теме 7 представлен процесс принятия управленческого решения, его виды и план как один из основных видов управленческого решения.

В последующих темах отражены организация деятельности, в том числе научная организация труда, регулирование и контроль исполнения.

Заключительная тема курса лекций рассматривает деятельность органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах и ситуациях, организацию системы управления в особых условиях.

# Тема 1. Сущность и содержание социального управления. Наука управления

## План лекции:

- 1.1. Понятие социального управления
- 1.2. Свойства психики человека как аспект управления социальной системой
- 1.3. Аналитическая деятельность субъекта управления
- 1.4. Процесс управления. Наука и искусство управления
- 1.5. Развитие управленческой мысли

### 1.1. Понятие социального управления

Термин «управление» является очень емким и универсальным по отношению к широкому кругу различных видов деятельности. В общем понимании управление – это воздействие на систему или объект для достижения определенных целей (а также формирование этих целей – для иерархически более высокого уровня управления). Поскольку реальные системы являются открытыми и вложенными одна в другую, то можно говорить об иерархиях управления: каждый субъект управления действует в границах, определенных иерархически более высоким субъектом управления.

Ввиду универсальности определения возникает необходимость уточнения, к какой сфере деятельности применяется управление: управление техническими объектами, управление персоналом, управление какой-либо системой и т. д. Несмотря на совершенно различные сферы применения понятия «управление», разработаны теории, выявляющие общие закономерности управления как такового, вводящие соответствующие универсальные термины и определения. Таковыми являются, например, кибернетика и «Достаточно общая теория управления»<sup>1</sup>, представляющая собой полноценную концепцию, применимую в любых системах, прежде всего, конечно, социальных системах.

Далее по всему курсу лекций под управлением предполагается управление социальными системами, если это не оговорено отдельно.

Очевидно, что **социальное управление** — объективная необходимость такого вида деятельности, который обеспечивает согласованность, упорядоченность коллективных действий людей для достижения общественно значимых целей и задач.

---

<sup>1</sup> Далее – «ДОТУ».

Наиболее сложную группу организованных систем составляют социальные системы. Процессы их сохранения, функционирования и развития являются результатом деятельности людей – это социальное управление или управление человека человеком. Такое управление имеет объектом воздействия социальные системы от небольших коллективов до целых государств, их союзов и всего мира.

Таким образом, в соответствии с тремя основными областями развития окружающего мира – неживая природа, живая природа и человеческое общество – выделяют три вида управления: управление в неживой природе (в технических системах); управление в организмах (в биологических системах); управление в обществе (управление в социальных системах). В общем виде применительно к любым системам управление можно представить как оказываемое (путем передачи по каналам прямой связи командной информации) воздействие управляющей подсистемы на управляемую. Отсюда по каналам обратной связи в управляющую подсистему поступает осведомляющая информация об управляемой подсистеме. Кроме того, эти подсистемы имеют информационные связи с внешней средой. Управляющая, управляемая подсистемы и каналы связи образуют систему управления. Таково универсальное представление об управлении в биологических, технических и социальных системах, основанное на абстрагировании от их физических, природных особенностей (см. рис. 1.1).

Социальная система управления является системным образованием повышенной сложности. Она состоит из следующих элементов:

1. Управляющая подсистема.
2. Управляемая подсистема.
3. Прямые и обратные связи (А) между подсистемами.
4. Прямые и обратные связи (Б; В) системы с внешней средой.
5. Внешняя среда – совокупность объектов, в окружении которых функционирует система.

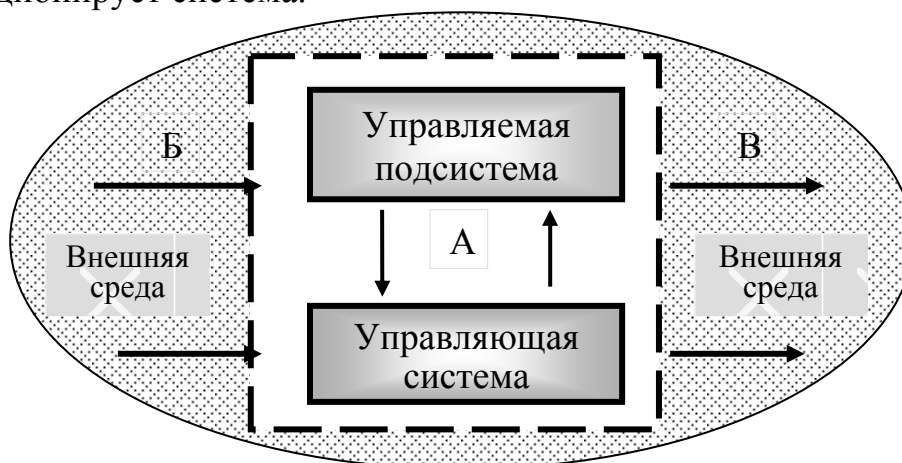


Рис. 1.1 Понятие элементарной системы управления



Для объяснения процесса управления необходимо ввести некоторые определения. Например, термин «воздействие».

Термин «воздействие» употребляется и при характеристике социального управления. Например, академик В. Г. Афанасьев определяет последнее как «воздействие на общество в целом или его отдельные звенья (экономику, социально-политическую и духовную жизнь, отрасль экономики, предприятия и т. д.) с тем, чтобы обеспечить сохранение их качественной специфики, их нормальное функционирование, совершенствование и развитие, успешное движение системы к заданной цели»<sup>1</sup>. Приведенное определение не включает координацию, согласование и организацию, следовательно, этот термин необходимо использовать с уточнением его характера: «координирующее», «организующее» и т. п.

Управление техническими системами, представляя определенную сложность ввиду постоянного усложнения и развития НТП<sup>2</sup>, тем не менее не сталкивается с проблемами, решение которых требует кардинального пересмотра накопившегося багажа концепций и научных знаний. Другая ситуация складывается в области управления социальными системами. В общем историческом процессе человечеству не удалось разрешить веками существовавшие проблемы несправедливости, преступлений, войн, голода и т. п., напротив, сформировались новые вызовы, которые в рамках существующих концепций управления могут привести к глобальным катастрофам. Усложняющиеся социальные системы и отношения требуют соответствующего подхода к управлению, поэтому наличия даже богатого личного жизненного опыта недостаточно для успешного достижения целей как личных, так и управляемой системы. Ввиду этого, изучение основ теории управления является необходимым на всех уровнях формирования и выполнения управленческих решений. Внедрение науки управления в реальные процессы имеет жизненно важное значение на всех уровнях управления, особенно когда речь идет о больших системах, таких как государственные органы и государство в целом. Благополучие граждан и безопасность государства самым непосредственным образом связаны с эффективным управлением, использующим результаты развития науки управления.

Основатель административной (классической) теории управления Анри Файоль выделял пять функций управления, которые являясь отдельными направлениями, неразрывно связаны друг с другом и образуют единую систему управления. Управлять, по мнению Файоля, — значит:

— планировать;

---

<sup>1</sup> Афанасьев В. Г. Научно-техническая революция, управление, образование. М.: Политиздат, 1972. 431 с..

<sup>2</sup> Научно-технический прогресс.

- организовывать;
- отдавать распоряжения;
- координировать;
- контролировать.

В рамках изучения курса «Основы управления в органах внутренних дел» будут рассмотрены в первую очередь указанные элементы применительно к системе ОВД, однако необходимо сформировать знания об управлении как явлении в общем.

Важнейшей составляющей любой социальной системы являются кадры. Люди – одновременно и объект управления, и субъект управления. Управление человеческими ресурсами также выделяется в отдельное направление, это особенно проявляется в западной науке (понятия *HR – human resources*, *HRM – human resources management* – давно вошли в обиход всех, кто как-то связан с управлением кадрами). Управление персоналом развивается по следующим направлениям: поиск и подготовка персонала, оперативная работа с персоналом (включает обучение и развитие работников, организацию деятельности, формирование корпоративного духа и т. д.), стратегическая работа с персоналом. Управление персоналом как направление деятельности организации имеет свои цели (подчиненные целям более высокой иерархии), задачи и методы их решения. Активно развивается научный подход к анализу и принятию решений в области кадров с применением современных информационных технологий, таких как машинное обучение, искусственный интеллект (ИИ).

Первостепенное место в организации управления в социальной системе занимает организационная культура. **Организационная культура** представляет собой систему ценностей, принципов, норм поведения, разделяемых членами организации. Организационная культура определяет как отношения внутри системы, так и ее взаимодействие с внешней средой. Несмотря на то, что организационная культура складывается стихийно, необходимо целенаправленное влияние на её формирование (например, посредством внедрения корпоративной этики). Культура каждой организации уникальна, и это именно то, что отличает одну организацию от другой, даже если они осуществляют одинаковые функции, близки по размерам и используют стандартные технологии. Высокая организационная культура сплачивает организацию, что способствует повышению эффективности ее деятельности, позволяет ей выживать и развиваться.

Любая организация как социальная система нуждается в системном видении руководителя, понимании целей, принципов.

Большое влияние на сферу работы с персоналом оказывает зарубежная наука, откуда пришел термин «менеджмент». По мнению некоторых ученых, термин «менеджмент» является аналогом термина

«управление»<sup>1</sup>. Следует заметить, что термин «управление» намного шире, т. к. используется в различных видах, сферах человеческой деятельности, например, как вид деятельности – управление транспортным средством; как сфера деятельности – управление в технической, биологической, социальной системах; как управление на различных уровнях социальных систем – управление отделением, службой, отделом, подразделением в государственных и общественных организациях и в объединениях.

Термин «менеджмент» применяется лишь к управлению социально-экономическими процессами в организациях. В англоязычных странах он употребляется довольно свободно и в разных значениях, но всегда применительно к управлению хозяйственной деятельностью, тогда как в других сферах человеческой деятельности используются другие слова, например, для управления в неживой природе – «control»; для государственного и общественного управления – «government administration» или «public administration». Исходя из этого, мы будем использовать русский термин «управление».

Социальное управление возникло вследствие объективной необходимости. С момента зарождения общества присутствует разделение на социальные роли. Это можно наблюдать и в животном мире: в любой стае есть вожак, который выполняет некоторые функции управления (например, распределяет пищу). Из животного же мира можно наблюдать, что роль «управленца» сопровождается не только некоторыми «благами», но и большой ответственностью перед стаей. Результатом «плохого» управления будет гибель стаи и самого вожака.

Управление современными социальными системами несопоставимо сложнее управления, зародившегося на заре цивилизации. Это связано с колоссальным увеличением объема и скорости передачи информации, циркулирующего в обществе и усложнившейся социальной системе. Это нашло отражение и в изменении психики и поведения людей, вынужденных обрабатывать нарастающие объемы информации.

Социальное управление представляет собой особый вид деятельности, направленный на организацию, согласование коллективных действий людей для достижения стоящих перед ними целей (что, увы, далеко не всегда происходит в интересах этих самых людей). Объективная необходимость зарождения и эволюции управления в социальной сфере обусловлена общественным характером труда: «Всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из

---

<sup>1</sup> Герчикова И. Н. Менеджмент: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. С. 11.

движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере»<sup>1</sup>.

Как упоминалось выше, управление существовало с зарождения общества. На ранних стадиях развития общества управление не являлось отдельным видом деятельности, однако по мере развития разделения труда в социуме управление все больше обретало самостоятельность, его деятельность выразилась в функциях специальных социальных институтов – органов управления. Возникла необходимость выделения особой группы людей, для которых управление стало профессиональной деятельностью. Соответственно, исходя из анализа содержания социальной деятельности, объективных законов функционирования общества, социальное управление является объективно необходимой разновидностью деятельности, обеспечивающей согласованность и упорядоченность совместного труда людей для достижения общественно значимых целей и решения возникающих задач.

Для описания закономерностей управления также используется аппарат кибернетики. Изначально термин «кибернетика» был введен в XIX веке Андре-Мари Ампером в работе «Опыт о философии наук, или аналитическое изложение естественной классификации всех человеческих знаний», где кибернетика определялась как наука о государстве, которая, используя научный подход, пытается сформировать разнообразные блага для жителей. В 1948 году термин получил несколько иное определение от Норберта Винера: *кибернетика* – наука об общих закономерностях процессов управления и передачи информации в машинах, живых организмах и обществе.

В рамках кибернетики управление рассматривается в качестве функций организованных систем, обеспечивающих сохранение их жизни, структуры, поддержание режима функционирования в соответствии с заложенной программой. Управление в данном смысле есть атрибут определенного класса систем. Из всего множества систем кибернетика выделила такие, которые обладают способностью сохранять целостность и функционировать в условиях изменяющейся среды. Указанная способность обеспечивается особым механизмом, который и называется управлением. Здесь прежде всего следует выделить группу биологических систем, т. е. животный и растительный мир. В результате длительной эволюции в них сформировался своеобразный механизм самоуправления. Он основывается на восприятии системой поступающих воздействий среды, переработке этих сигналов и реагировании на соответствующие внешние раздражители. По сути, речь идет о саморегулировании – особом

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 342.

свойстве указанных систем, обеспечивающем их существование и функционирование.

Другой класс – это созданные людьми технические системы (технологии, автоматизированные системы, машины, технологические процессы), функционирование которых заложено в их алгоритмы и конструкцию человеком.

Методология управления социальными системами качественно описана в ДОТУ. Приведем некоторые понятия, не встречающиеся в других работах, рассматривающих процессы управления.

**Суперсистема** – это система, состоящая из элементов, хотя бы частично функционально аналогичных друг другу, а следовательно, взаимозаменяемых (в части аналогичных функций). Аналогичность предполагает определение параметров, по которым они таковыми являются. Например, электорат какого-либо политического деятеля: элементы этой социальной суперсистемы аналогичны друг другу по параметру политических предпочтений. Эти же элементы могут входить в другие социальные суперсистемы по другим параметрам. Таким образом образуется множество суперсистем, пересекающихся и взаимовложенных, в общей совокупности образующих мироздание. Свойством элементов суперсистемы является способность воспринимать и передавать информацию, и на основе этого управляться, самоуправляться (в границах, определенных иерархически высшим субъектом управления), эволюционировать (деградировать), зарождать новые социальные структуры.

**Вектор целей управления** – набор параметров системы, показатели которых требуется достичь. Вектор целей представляет собой идеальный режим функционирования объекта. Вектор целей строится субъектом управления по своему усмотрению, с весовыми коэффициентами частных целей, в зависимости от которых допускается отказ от их достижения ввиду невозможности или коррекции. Один и тот же набор частных целей, выстроенный иначе по приоритетам, представляет собой иной вектор целей управления.

**Вектор (текущего) состояния контрольных параметров** – набор параметров, аналогичный вектору целей, но соответствующий текущему (реальному) состоянию.

**Вектор ошибки управления** – разница между результатом управления и вектором целей (на любом этапе управления). Вектор ошибки возникает как по объективным причинам, так и субъективным. Объективной причиной может быть, например, ошибка в восприятии информации вследствие «шумов» среды, через которые проходят информационные потоки.

**Устойчивость по предсказуемости** – предсказуемость поведения объекта вследствие управления и воздействия среды. Это понятие из

ДОТУ, близкое по смыслу к понятию «предсказуемость», но с учетом аспекта устойчивости под воздействием различных факторов (с оценкой вероятности их реализации), то есть «многовариантная» предсказуемость.

**Полная функция управления (ПФУ)** – все, что предпринимается для управления, начиная с процесса опознавания фактора среды, который требует реакции, формирования стереотипов для соответствующей реакции в будущем до ликвидации структуры. Вышеперечисленные категории (вектор состояния, вектор целей и т. д.) также входят в состав ПФУ. ПФУ отражает циркуляцию информации в процессе управления с этапа формирования вектора целей до завершения управления.

Содержательной составляющей ПФУ является **целевая функция управления** – концепция достижения в процессе управления одной из частных целей, входящих в вектор целей.

Важнейшее значение в процессе управления имеют информация и информационные потоки. Управление строится на основе какой-то информации. Субъект управления так или иначе воспринимает информацию с некими искажениями, обусловленными либо его индивидуальными качествами, либо искажениями, возникшими в канале передачи (например, восприятии другим субъектом или объектом управления) либо в силу характера самой информации.

Управление должно строиться таким образом, чтобы свести эти искажения информации к минимуму, либо заложить в процесс управления некий «запас прочности», чтобы цели управления достигались несмотря на подобные объективные факторы.

Говоря о методах управления, можно выделить два больших вида: бесструктурное управление и структурное управление. При структурном управлении управляющее воздействие (чаще всего информация) передается по сформированным элементам структуры. Ярким примером структурного управления является система ОВД, где управление происходит посредством приказов, команд и т. п. управленческих актов.

При бесструктурном управлении таких заранее сформированных структур нет, происходит «безадресное» распространение информации в среде, способной к порождению необходимых структур. Управляемыми параметрами в таком виде управления являются статистические и вероятностные показатели (например, трансляция по телевидению телепередач и фильмов определенной тематики и сбор статистических данных по этой же тематике). При этом следует осознать, что бесструктурное управление является менее оперативным, но более эффективным. Более того, структурное управление в реальности формируется как результат бесструктурного. Например, актуализация в обществе какой-то проблемы может породить организации по общественной инициативе, которые впоследствии перерастают в государственный орган и т. д. При бесструктурном управлении

производится анализ вероятностных предопределенностей и описывающих эти предопределенности статистических моделей.

Можно выделить два класса режимов управления: балансировочный режим – представляет собой колебания в допустимых пределах относительно неизменного во времени вектора целей управления; маневры – колебания относительно изменяющегося во времени вектора целей и переход из одного балансировочного режима в другой (либо одного маневра в другой).

Выход вектора состояния из области допустимых значений параметров представляет собой потерю управления.

## **1.2. Свойства психики человека как аспект управления социальной системой**

Поскольку управление социальными системами – результат деятельности субъекта управления – человека (либо группы людей), важное значение имеют особенности психики и закономерности ее функционирования. Следует выделить такое свойство психики, как различение. *Различение* – способность распознавать среди информационного потока важную информацию, уметь использовать ее (анализировать, делать выводы, предсказывать развитие процесса, адекватно интегрировать эту информацию в уже сложившуюся картину мира). Без различения невозможно формирование эффективных стереотипов управления. Различение формируется под воздействием множества факторов: физиологии, воспитания, образа жизни и от ранее сделанных жизненных выборов и решений (поступков). Последний фактор является решающим. Все решения человека формируют его личность. Посеешь поступок – пожнешь привычку, посеешь привычку – пожнешь характер, посеешь характер – пожнешь судьбу. Эта поговорка уходит корнями в древность, однако актуальности не теряет.

Различение как свойство психики человека выявлять полезную (управленчески значимую) информацию из информационного «шума» является основой для:

- формирования картины ситуации (связывание полученной информации с уже имеющейся);
- анализа информации и в общем аналитической деятельности;
- прогнозирования (с учетом различных вариантов развития событий с оценкой их вероятности);
- принятия оптимального управленческого решения;
- получения обратной связи от объекта управления;
- формирования эффективного стереотипа поведения (управления).

Все перечисленные этапы необходимы для эффективного управления и не являются чем-то необычным, однако эффективность

каждого субъекта управления различна и обусловлено это, в том числе разной различающей способностью психики.

Получаемая человеком информация складывается в определенную картину мира – мировоззрение, этот процесс также специфичен и индивидуален, но можно выделить два типа мировоззрения: *калейдоскопическое* и *мозаичное*.

Мозаичное мировоззрение по аналогии с мозаикой представляет собой свойство психики формировать картину мира как фрагменты, непротиворечивые и связанные друг с другом. Это является результатом формирования «правильного» каркаса – адекватных реальности начальных посылок (в том числе интуитивных) в процессе воспитания, формирования личности и получения достоверных знаний, подобно пазлу дополняющих и уточняющих эту картину. Подобное мировоззрение является системным и позволяет соответствующим образом относиться к новой информации (оценивать адекватность, достоверность, своевременность и т. д.). Также человек с таким типом мировоззрения способен осуществить анализ ситуации и процесса исходя из общего хода событий, несмотря на недостаток каких-либо данных.

Соответственно, калейдоскопическое мировоззрение аналогично калейдоскопу – игрушке, которая кардинально меняет свой вид при малейшем движении или повороте. При таком мировоззрении информация, не образующая систему, стирается из памяти ввиду обычных физиологических процессов. Осуществление аналитической деятельности людям с калейдоскопическим мировоззрением весьма затруднено, а результаты управления нелогичны и непрогнозируемы (кроме случаев, когда такой управленец был назначен для разрушения управляемой системы, то есть вполне прогнозируем).

Важной способностью человека (субъекта управления) является не только способность правильно «видеть» картину мира, но и адекватно ее описать – облечь в строгие лексические формы, безошибочно воспринимаемые окружающими.

Если человек правильно описывает окружающим процессы и явления, то у окружающих складывается правильный образ этих процессов и явлений, а значит, и реакции, действия людей будут правильными. Если же человек по каким-либо причинам неправильно опишет процессы и явления, то у окружающих сложится ложное представление о процессах и явлениях, а значит, и действия людей будут иными, нежели те, которые объективно необходимы для реальных процессов и явлений. Неправильные действия окружающих могут быть катастрофичными для того, кто неправильно описал те или иные процессы и явления.

В этом смысле критически важно грамотное использование любых слов, терминов, которые выражают, описывают какие-либо процессы и явления в формате «само собой разумеется». Это «само собой разумеется»



для одного человека может быть одним, а для другого человека – другим, но в результате такого использования передачи информации в формате «само собой разумеется» однозначно будет порождена ошибка в обратных связях в управлении и неадекватное реагирование на реальные процессы и явления<sup>1</sup>

### 1.3. Аналитическая деятельность субъекта управления

Аналитическая деятельность, являясь необходимой составляющей управления, требует кроме достоверной и управленчески значимой информации и методов анализа также методологию аналитики. Именно методология, а не только методы, поскольку последние могут терять эффективность со временем и развитием ситуации, что при наличии адекватной методологии, вовремя распознается.

Аналитика – это максимально возможный точный расчет на основе сопоставления имеющейся информации. Этот процесс не приемлет каких-либо домыслов либо неточностей.

Известно выражение «История не имеет сослагательного наклонения». Это выражение означает, что история всегда свершившийся факт. Однако существование суперсистем — это не застывшая раз и навсегда данность, а развивающийся процесс. В этом смысле надо понимать, что *прошлое — многоаспектно, а будущее — многовариантно*. Т. е. множество событий и процессов прошлого являются основой того, что из огромного спектра вариантов будущего реализуется только один, но при этом реализовавшийся вариант всегда в той или иной мере был реализован не так, как его задумал инициировавший процесс управления, поскольку был подвержен изменениям под воздействием других процессов управления, направленных на реализацию иных вариантов будущего.

При этом, при реализации в настоящем одного из вариантов будущего, на настоящее было оказано и продолжает оказываться (в разной степени) воздействие процессов, имевших место в прошлом, но которые не были реализованы в качестве доминирующего варианта будущего. В этом смысле никакой субъект управления не может, не имеет возможности реализовать в управлении вариант будущего, который бы во всей полноте спектра отвечал бы интересам субъекта управления – вариант будущего, реализованный субъектом управления в настоящем, всегда находится в зависимости от всех аспектов прошлого и альтернативных вариантов будущего, на реализацию которых работают другие субъекты управления, претендующие захватить управление объектом как во всей полноте управления по полной функции, так и в качестве ограниченной

---

<sup>1</sup> Введение в аналитику // Аналитика Фонда Концептуальных Технологий  
URL: [https://fct-altai.ru/files/2020/Introduction\\_to\\_Analytics.pdf](https://fct-altai.ru/files/2020/Introduction_to_Analytics.pdf) (дата обращения: 22.11.2019)

дееспособности, что, в свою очередь, может осознаваться субъектом управления, а может быть реализовано в системе умолчаний.

Любое свершившееся настоящее находится под давлением процессов как имевших место в прошлом, так и осуществляемых другими субъектами управления по отношению к одному и тому же объекту управления в настоящем. Для того, чтобы вариант свершившегося будущего в настоящем стал безальтернативным и устойчивым в будущем, субъект управления, чей вариант будущего реализуется в настоящем, должен обеспечить управление, при котором одни процессы должны быть изжиты, а другие — вписаны, интегрированы в разной степени, в тот вариант будущего, на реализацию которого работает субъект управления. Для того, чтобы какие-либо процессы были изжиты или интегрированы в какой-либо альтернативный вариант будущего, у этих процессов должны быть ликвидированы условия и причины для порождения этих конфликтных по отношению к варианту будущего процессов<sup>1</sup>.

#### **1.4. Процесс управления. Наука и искусство управления**

Содержание целей управления определяется комплексом реализуемых при этом взаимозависимых функций и методов их выполнения. Уникальная человеческая способность ставить перед собой цели и находить оптимальные пути их достижения лежит в основе социального управления. Именно это свойство человека делает социальное управление отличным от управления в технических или биологических системах. Формирование целей социального управления происходит в первую очередь из общественных потребностей. Цели управления реализуются посредством общих функций управления: прогнозирования, планирования, организации, контроля и регулирования.

Осуществление функций управления происходит посредством разнообразных методов и технологических операций. Собственно, процесс управления представляет собой их совокупность и носит циклический характер. Каждый единичный цикл управления содержит выработку, принятие решения и организацию исполнения и контроль.

Цели, функции, методы, процесс управления в своей совокупности составляют механизм управления, который может действовать только в рамках специально организованной системы. В социальном управлении как управляющую подсистему (субъект управления), так и управляемую (объект управления) представляют собой люди — отдельные либо объединенные в различные общности лица, являющиеся носителями

---

<sup>1</sup> Введение в аналитику // Аналитика Фонда Концептуальных Технологий  
URL: [https://fct-altai.ru/files/2020/Introduction\\_to\\_Analytics.pdf](https://fct-altai.ru/files/2020/Introduction_to_Analytics.pdf) (дата обращения 22.11.2019)

определенных общественных отношений, следовательно, человек выступает и субъектом, и объектом социального управления.

Объектом управления социальных систем являются различные социальные общности, организующие и осуществляющие целенаправленную деятельность. К таковым можно отнести организации, начиная от предприятий и учреждений до государств и всего мира. Отметим, что объект социального управления, как правило, достаточно самостоятелен, способен к самоуправлению и не менее активен, чем субъект. Объект управления не только реагирует на управляющее воздействие субъекта и не только сигнализирует об их последствиях и результатах, а часто независимо от желания субъекта прямо принуждает его к определенной реорганизации управленческих воздействий, к изменению их характера и содержания. Более того, для социальных систем характерно формирование субъекта управления из объекта управления. То есть людьми и организациями управляют люди, и наиболее эффективно управление осуществляется теми, кто имеет наибольший опыт, сформированный на различных ступенях иерархии системы. Ввиду сказанного социальное управление является не односторонним воздействием субъекта управления на объект, а диалектическим взаимодействием субъекта и объекта, состоящим из разнообразных прямых и обратных связей<sup>1</sup>.

Эффективность деятельности различных систем напрямую зависит от степени внедрения науки управления, различных положений ДОТУ, кибернетики и других направлений развития управленческой мысли.

Социальные процессы, по мнению ученого Я. Щепаньского, есть серии последовательных однородных явлений, пронизанных причинно-следственными связями и структурно-функциональными зависимостями<sup>2</sup>. Их основу составляют межличностные взаимоотношения и взаимодействия. Именно в них отражаются связи людей, складывающиеся стихийно или сознательно в процессе общежития, совместной деятельности и выражающиеся в их поведении. Воздействие управляющей подсистемы на социальные процессы в целях их упорядочения является результатом познавательной и преобразующей деятельности людей, социальных общностей. Управление при этом состоит лишь в организации эффективного функционирования соответствующих социальных образований.

В процессе реализации функций управления между субъектом управления и управляемой системой формируются соответствующие общественные отношения, которые могут выступать как организационные

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г. В. К вопросу о взаимосвязи субъектов и объектов социального управления // Вопросы философии. 1974. № 7. С. 30.

<sup>2</sup> См.: Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии. М., 1969. С. 193.

ввиду обеспечения формирования и функционирования социальных систем.

Соответственно особенностям связей между субъектом управления и управляемой системой можно выделить отношения координации и субординации. Если для координации свойственны больше самоорганизация и саморегуляция, то для субординации присущ принцип «власть – подчинение»

Управление может осуществляться посредством управленческих решений, оформленных различными способами. Можно обозначить признак нормативности – степень формализации управленческих решений. Наиболее формализованные – регулируемые нормативными актами официальные отношения. Следует отметить, что эффективное управление должно сочетать как необходимые формальные акты управления, так и неформальные, которые могут сформироваться в доверительной обстановке и дружном коллективе.

Государственное управление включает в себя колоссальный бюрократический аппарат, имеющий целью формализовать всю деятельность. Деятельность органов внутренних дел, обладающих широкими полномочиями в ограничении прав и свобод граждан, несомненно, должна быть формализована максимальным образом. Любые действия сотрудников должны производиться строго в рамках закона и для достижения декларируемых в Конституции РФ и других нормативно-правовых актах целей и задач. Ввиду этого, управление в ОВД представляет собой жестко структурированную иерархическую систему с жесткой субординацией и формализацией действий, особенно в части ограничений прав и свобод людей.

Правовые управленческие отношения характерны для государственного управления, под которым понимается совокупность целенаправленных воздействий органов государственной власти и управления, оказываемых ими в рамках своей компетенции, на определенные социальные системы и весь социальный организм в целом. Виды государственного управления классифицируются по сферам деятельности на:

- управление в сфере экономической (хозяйственной) деятельности;
- управление в социально-культурной сфере;
- управление в административно-политической сфере.

В каждой из перечисленных сфер можно выделить отрасли и присущие им виды управления. Так, для успешного развития административно-политической сферы особое значение имеет управление правоохранительной деятельностью. Теоретической основой управления в организациях является наука управления – наука о закономерностях эффективного осуществления сознательного и волевого воздействия на

социальную систему в целях перевода ее из одного состояния в другое (или придания ей новых качеств и свойств).

### **1.5. Развитие управленческой мысли**

Изменение технологий, внешней среды, общества, информационного потока и человека требует непрерывной актуализации науки управления. Теория управления выделилась в самостоятельную науку, синтезирующую методы математики (теория вероятностей, математическая статистика, теория игр и т. д.), социологии, психологии, кибернетики и т. д. Направлениями исследования науки социального управления являются объективные закономерности функционирования и развития социального управления, методы воздействия на социальные системы, методы и принципы построения системы (иерархии) управления, реализация функций управления, методы получения и анализа обратных связей.

Так же, как и другие науки, наука управления имеет свой предмет исследования, которым являются управленческие отношения, а точнее, определенный круг объективных закономерностей реальной действительности. Объектом же науки управления является само управление как социальная функция.

Можно выделить следующие элементы теории управления как науки:

- цели, задачи, функции и методы управления;
- анализ, прогнозирование, стратегия, планирование;
- процесс управления: оптимальное управление, выработка, принятие и организация исполнения управленческих решений;
- социально-психологические аспекты управления;
- информация как главная категория управления;
- научная организация управления.

Теория управления располагает своими методами исследования, т. е. действиями и способами формирования новых знаний о процессе управления, закономерностях развития и взаимодействия с другими социальными процессами. К методам науки управления относятся:

- общенаучные методы: диалектический, системный, информационный, функциональный, исторический, методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, логический метод) и др.;
- частнонаучные методы: методы сбора информации (опрос, наблюдение, изучение документов, социальный эксперимент, тестирование), методы обработки и анализа информации (социологические, статистические, математические методы исследования операции, теория игр и др.).

Наука управления имеет реальные результаты, дает практические рекомендации, обеспечивает руководителей информацией, необходимой

для осуществления эффективного управления. Если раньше считали, что управление – это дар божий, то сегодня к этим словам добавляют: искусству управления следует учиться. Показателен пример зарубежных стран, где специально готовят управленческие кадры. Они хорошо знают основы менеджмента, изучают опыт передовых западных фирм. Менеджмент представляет собой определенный вид деятельности по руководству людьми, занятыми в той или иной сфере общественной жизни, и предполагает умение добиваться поставленных целей, используя труд, навыки, интересы и мотивы поведения других людей<sup>1</sup>. Нам следует использовать ценный «механизм управления» Запада в управлении процессами и явлениями, происходящими в органах внутренних дел. Например, для большинства западных фирм характерна следующая система управления.

1. Четкая иерархия авторитетов, которые находятся у вершины «пирамиды».

2. «Цепь» команд, осуществляемых сверху вниз. Каждый высший офис осуществляет контроль за офисом, занимающим более низкое положение в иерархической структуре.

3. Письменные предписания, которыми руководствуются официальные лица на всех уровнях данной «пирамиды».

4. Полная занятость и фиксированный оклад каждого работника.

5. Различия в выполнении индивидами задач внутри организации.

6. Никому из членов организации («пирамиды») не доступны материальные ресурсы, которыми они оперируют.

Наибольший интерес представляют организации (системы управления), существующие в Японии<sup>2</sup>. В 1950–70-х гг. данная страна показывала одни из самых высоких темпов роста экономики среди развитых стран, впоследствии данный период в истории страны назовут «экономическим чудом». Не в последнюю очередь свою роль в этом сыграли японские корпорации, которые имеют ряд существенных отличий от западных компаний.

Во-первых, в крупных японских корпорациях действует «система принятия решений снизу вверх». Данная система предполагает, что работники нижнего и среднего звена несут равнозначную ответственность за принятие решения наряду с правлением. В связи с этим в японской системе управления отсутствует понятие индивидуальной ответственности, а присутствует так называемая групповая ответственность. Тем не менее данный факт не ведет к перекладыванию ответственности, поскольку каждый сотрудник четко знает свои обязанности и что от него требуется для принятия решения.

---

<sup>1</sup> См., например: Шамхалов Ф. И. Американский менеджмент: теория и практика. Москва : Наука, 1993; Мескон М. Х. [и др.]. Основы менеджмента. М: Дело, 1992.

<sup>2</sup> Макмиллан Ч. Японская промышленная система / пер. с англ.; общ. ред. и вступ. ст. О. С. Виханского. Москва : Прогресс, 1988; Япония / отв. ред. С. А. Дийков. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Междунар. отношения, 1991.

Во-вторых, в японских компаниях работники имеют более обширный круг функций и обязанностей, нежели работники западных фирм.

В-третьих, крупные корпорации в Японии обеспечивают служащим трудовую занятость – гарантируется работа. На всех уровнях в корпорации люди работают небольшими бригадами или рабочими группами. В отличие от Запада в Японии система авторитетов показывает положение группы, а не индивида на иерархической лестнице.

В-четвертых, в западных компаниях четко разграничивается деятельность сотрудников в рабочее и нерабочее время. В японских же корпорациях большое внимание уделяется организации досугового времяпрепровождения служащих в нерабочее время. Так, японские служащие от рабочих, находящихся на нижнем уровне иерархической лестницы, и до верхних эшелонов власти, носят форменную одежду своей компании, по утрам исполняют ее песни-гимны, принимают участие в совместной досуговой деятельности в выходные дни и т. п. Помимо жалования рабочие получают от своих фирм материальную помощь<sup>1</sup>. Многочисленные исследования и эксперименты по внедрению японской системы управления в Европе показывают, что такая система может быть эффективной лишь благодаря той культурной среде, которая сложилась в Японии. Они также говорят и о том, что применение этой системы должно быть в каждом случае индивидуально, с учетом условий труда и культурной среды. Несомненно, японская система управления представляет большой интерес для изучения, и не в последнюю очередь с точки зрения внедрения ее отдельных элементов в реалиях России.

Развитие управленческой мысли происходит непрерывно с эволюцией общества и науки. Необходимость в организационной деятельности появилась как условие выживания: многие первоочередные задачи можно решить лишь совместными усилиями. Так, древнегреческий философ Платон рассматривал управление как науку об обеспечении питанием людей, общества. Мудрое управление, полагал он, должно основываться на всеобщих и разумных законах. Аристотель заложил основы учения о домохозяйстве, в рамках которого он указывал на необходимость разработки «господской науки», обучающей рабовладельцев навыкам обращения с рабами, искусству управления.

Постепенно управление стало междисциплинарной областью знаний, которую правильнее всего назвать «управленческая мысль», сочетающая в себе науку, опыт «ноу-хау», приумноженная управленческим искусством.

На управленческую мысль влияют достижения многих наук, в т. ч. педагогики, психологии, права, философии и т. п. Развитие управленческой мысли как раз и состоит в использовании достижений этих наук для решения

---

<sup>1</sup> Энтони Гидденс. Социология / пер. с англ. Челябинск, 1991. С. 84–97; Основы предпринимательского дела. Благородный бизнес / под ред. Ю. М. Осипова. Москва, 1996. С. 81–110.

главной проблемы: как получить желаемые результаты на основе согласованных действий многих людей, работающих в одной организации и использующих многообразные ресурсы.

Развитие управленческой мысли наиболее рельефно просматривается в сфере материального производства как на Западе, так и у нас<sup>1</sup> (см. табл. 1).

Впервые управление как процесс предложил рассматривать яркий представитель административного подхода в управлении Анри Файоль. Он дал определение управлению как процессу, состоящему из ряда упорядоченных, взаимосвязанных функций, позволяющих достичь поставленной цели. Файоль впервые сформулировал «принципы управления». Он указывал, что потребность в принципах управления и в обучении управлению существует повсюду. Отмечая, что принципы управления являются гибкими, а не абсолютными, Файоль на основе своего опыта (а он был руководителем большой компании по добыче угля во Франции) насчитал их четырнадцать.

**1. Разделение труда** – это специализация, которая необходима для эффективной работы каждого сотрудника в любом виде труда, в т. ч. и управленческого.

**2. Власть и ответственность.** Они связаны между собой, причем последняя является следствием первой.

**3. Дисциплина.** А. Файоль подчеркивает, что для поддержания дисциплины необходимы хорошие руководители на всех уровнях.

**4. Единоначалие.** Этот принцип означает, что сотрудник должен получать приказания только от одного начальника и этот же начальник должен контролировать его работу. Чтобы избежать путаницы, должна поддерживаться цепь команды.

**5. Равенство руководства.** Все действия и операции должны проводиться с одной целью, по единому объединенному плану и под руководством одного начальника. Каждая совокупность видов деятельности, преследующих одну и ту же цель, должна иметь одного руководителя.

**6. Подчинение индивидуальных интересов общим.**

**7. Вознаграждение.** Оно должно быть справедливым и доставлять максимально возможное удовлетворение сотрудникам и руководителям. Сотрудники, повышающие эффективность своей работы, должны получать большую оплату.

**8. Централизация.** Степень концентрации или распределения власти зависит от конкретных обстоятельств. Какой вариант даст положительный результат, тот и необходимо выбрать.

---

<sup>1</sup> Попов А. В. Теория и организация американского менеджмента. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 5–9.



9. **Скалярная цепь.** Это цепь начальников сверху донизу, от которой не нужно уходить без надобности, но которую следует сокращать, если слишком тщательное следование ей может нанести вред организации.

10. **Порядок.** Данный принцип применим в основном при организации вещей и людей. Сотрудники и материалы должны быть в нужном месте и в нужное время.

11. **Равенство и справедливость.** Ко всем сотрудникам и рабочим следует относиться как к равным и с уважением.

12. **Стабильность персонала.** Организации должны стремиться к достижению долговременных соглашений с их работниками и руководителями, это должно быть специфической управленческой целью. Когда перемены сведены к минимуму, особенно на управленческом уровне, то более вероятно, что организация будет работать успешно.

13. **Инициатива, обдумывание и выполнение плана.** Сотрудникам должно быть разрешено развивать и выполнять их собственные планы действий, чтобы наиболее эффективно решать проблемы, которые ставит перед ними руководство. Файоль призывал руководителей «поступаться личным тщеславием с тем, чтобы подчиненные получали возможность проявить личную инициативу».

14. **Корпоративный дух.** Имеется в виду принцип «в единении – сила», это говорит о дальнейшем развитии принципа единоначалия, причем подчеркивается необходимость взаимодействия и важность связи для его завершения.

Главный вклад Анри Файоля заключается в основном принципе: управление не является врожденным даром, а представляет собой искусство, которому следует обучаться. Это была первая всеобъемлющая теория управления. Он совместно с такими учеными, как Линдалл Урвик (консультант по вопросам управления в Англии), Джеймс Д. Муни (писал работы совместно с А. К. Рейли, работал под руководством Альфреда П. Стоуна в компании «Дженерал Моторс»), создал систему идей, которая могла быть применима ко всем областям управления большими организациями. Цель административного подхода в управлении – создание универсальных принципов управления организацией.

Таблица 1

**Эволюция принципов научного управления**

Школа научного управления (классическая школа) (Ф. Тейлор, Ф. и Л. Джилберты и др.)	Административная школа управления (А. Файоль, М. Вебер и др.)	Школа человеческих отношений и школа поведенческих наук (Э. Мейо, Д. Макгрегор и др.)	Школа "социальных систем" и новая школа науки управления (Л. Берталанфи, К. Боулдинг и др.)	Эмпирическая школа (управление как изучение опыта – Г. Кунц, Л. Якокки, А. Морита и др.)
1. Использование научного анализа для определения лучших способов выполнения задач 2. Отбор работников, лучше всего подходящих для выполнения задач, и обеспечение их обучения 3. Обеспечение работников ресурсами, требуемыми для эффективного выполнения задач. 4. Систематическое и правильное использование материального стимулирования для повышения производительности 5. Отделение мыслительной функции управления (планирования) от фактического выполнения работ	1. Развитие принципов управления 2. Описание функций управления 3. Систематизированный подход к управлению всей организацией	1. Применение межличностных отношений как приемов управления 2. Применение достижений науки о человеческом поведении и управлении организацией таким образом, чтобы каждый работник мог быть полностью использован в соответствии с его потенциалом	1. Системный подход познания окружающей действительности 2. Углубление понимания сложных управленческих проблем благодаря разработке и применению моделей 3. Развитие количественных методов в помощь руководителям, принимающим решения в сложных ситуациях	1. Обращение к здравому смыслу, простым истинам, хорошо усваиваемым рецептам эффективного управления 2. Выявление ограничений личной эффективности руководителя 3. Применение основных правил по преодолению ограничений 4. Применение основных рекомендаций по проведению деловых бесед, встреч и т. д.

По сравнению с научной организацией труда, созданной Фредериком Тейлором (1856–1915), который, пытаясь довести до максимума выпуск продукции ведущих фирм США, разрабатывал систему научного подбора на каждую работу соответствующего ей работника, обучения его узкой

специализации для повышения эффективности труда одного рабочего<sup>1</sup>, школа административного управления стремилась к совершенствованию управления организацией в целом.

Точкой отсчета современной науки управления считаются идеи, высказанные в статье Генри Р. Тауна, основателя и президента «Эйле энд Таун Манифактуринг Компани» «Инженер как экономист», представленной Американскому обществу инженеров в 1886 году. В ней он утверждал, что менеджмент является областью изучения, равной по важности инженерному делу. Таун отмечал, что управление работой не было организовано и в подавляющем большинстве велось интуитивно. У руководителей нет ассоциаций, говорил Таун, посредством которых они могли бы обмениваться опытом, нет научной дисциплины, в рамках которой накопленный опыт мог быть систематизирован и обобщен в принципы и теории.

Примерно в то же время, а конкретнее, в 1921 году, немецкий социолог Макс Вебер сформулировал свои идеи об идеальном управленческом подходе для больших организаций. Он разработал идеи о структуре бюрократической организации. Суть его идей выражена в семи основных характеристиках идеально формализованной организации.

1. Разделение труда, при котором власть и ответственность четко определены для каждого работника и узаконены как официальные обязанности.

2. Должности, созданные в иерархии власти, действуют в цепи команд или по скалярному принципу.

3. Всех членов организации подбирают на основе их технической квалификации посредством формальных экзаменов или путем обучения.

4. Должностных лиц назначают, а не избирают.

5. Административные должностные лица работают за фиксированную плату.

6. Административные должностные лица не являются собственниками компании, где они служат.

7. Администраторы являются субъектом строгих правил, дисциплины, контроля относительно проведения их официальных обязанностей. Эти правила должны применяться во всех случаях.

Макс Вебер на основе этих характеристик стремился прояснить необходимость специализации, иерархии и правил в больших организациях.

М. Вебера, В. Паретто и Э. Дюркгейма считают создателями организационной теории, или подхода к управлению с позиции

---

<sup>1</sup> Система научной организации труда Тэйлора описана в его книгах «Управление фабрикой», «Принципы научного управления». Тэйлор сформулировал свои идеи в результате практической деятельности в трех компаниях: «Мидвэй Стил», «Симондс Роллинг Машин» и «Бетхелм Стил». К этой же школе относятся Френк и Лили Гилберт, изучавшие труд каменщика.

социальных систем. Французский ученый Э. Дюркгейм в докторской диссертации (1893 г.) подчеркнул, что группы посредством установления своих ценностей и норм контролируют поведение людей в любой социальной организации. Итальянец французского происхождения В. Паретто может считаться основоположником подхода к управлению организацией с позиции «социальных систем» на основании опубликованных трудов за 1896–1917 годы.

Паретто рассматривал общество как социальную систему со многими подсистемами. Особое внимание заслуживает его идея о том, что социальные системы склонны к поиску равновесия после внешнего или внутреннего воздействия.

Часть современных ученых<sup>1</sup> объединяет подходы Анри Файоля и Фредерика Тейлора в классическую школу управления, которая первой представила систематизированный подход к управленческой мысли.

В противовес административному подходу на рубеже 30-х гг. XX века появляется **«человеческий подход» к управлению**. Такие ученые, как Мэри Паркер Фоллет, Элтон Мэйо, Оливер Шелдон, Честер И. Барнард, Хьюго Мюнстерберг, стали основоположниками этого подхода и в конечном счете его развития. Если предыдущие школы управления концентрировали внимание на специфической работе, выполняемой рабочими и сотрудниками, то поведенческая школа управления акцентировала внимание на людях, делающих эту работу.

М. П. Фоллет первой определила менеджмент как «обеспечение выполнения работы с помощью других людей». Она утверждала, что лидерство в управлении не должно и не может устанавливаться в соответствии с традиционными линиями власти, а создается на основе превосходящего знания и способностей управленца. Фоллет придерживалась взгляда на лидерство как на групповой процесс и на признание человеческого фактора в организации.

Шелдон делал упор на социальное обязательство организации перед рабочим. Управляющий, по его мнению, должен прилагать усилия по внедрению новых технологий не только для увеличения производительности, но и для улучшения общего благополучия и благополучия подчиненных. Например, должно внедряться экологически чистое производство, что делается для общей пользы и независимо от дохода.

Бернар в книге «Функции администратора» (1938) на основе системного подхода утверждал, что задача администраторов заключается в сохранении системы согласованных усилий для формирования

---

<sup>1</sup> Зайцева О. А., Радугин А. А., Рогачева Н. И. Основы менеджмента. М., 1998. С. 23.

организации. Он устанавливает причины возникновения, а затем характер согласованно действующих систем.

Сосредоточение внимания непосредственно на самих рабочих совпало с рождением промышленной психологии, в области которой проводил исследования такой ученый, как Хьюго Мюнстерберг. В работе "Психология и промышленная эффективность" (1912) он отразил следующие основные моменты:

- как находить людей, качества которых делают их подходящими для предстоящей работы;
- в каких психологических условиях от труда каждого человека можно получить максимальный результат;
- как организация может воздействовать на рабочих для получения наилучших результатов.

Работы Мюнстерберга и его предложения получили дальнейшее развитие в тестах на профориентацию.

Самым важным вкладом поведенческого подхода было возросшее внимание к человеческой мотивации, поведению человека в группах, проявлению личных отношений в работе, получению удовлетворения от выполненной работы.

Определенный вклад в формирование концепции неформальных организаций внесла психоаналитическая школа в менеджменте, родоначальником которой был Зигмунд Фрейд.

«Отец», или шеф, в этой школе всегда выступает как двойственная фигура. С одной стороны, он любящее существо, родитель для своих детей. Без него нет детей и их общности, но, с другой стороны, "отец" может отказать детям в своей любви, стать враждебной, карающей фигурой.

Одной из относительно новых школ следует назвать школу науки управления, сложившуюся в середине 50-х годов прошлого века на основе применения количественного анализа при решении военных и логических задач (рост эффективности с минимизацией затрат). Можно выделить несколько направлений, характеризующих эту школу:

- упор на принятие решения. Это направление рассматривает техническую эффективность лишь как инструмент, что придает больший вес процессу принятия решения и планированию;
- использование количественных моделей, где математические методы применяются в большей степени к самому процессу принятия решения. Количественные методы, сгруппированные под общим названием «исследование операций», использовались при решении сложных управленческих проблем, включая войну подлодок и минирование во время войны. Ключевой характеристикой является замена словесных рассуждений и описательного анализа моделями, символами и количественными значениями;

– использование компьютеров. Мы знаем, что порой невозможно использование широкого разнообразия комплексных данных и переменных величин без применения компьютера. На основании применения компьютеров возникли информационные технологии управления, получившие широкое распространение особенно в последние годы;

– эволюция эффективности. Разработаны методы оценки эффективности моделей в свете таких факторов, как окупаемость вложений, доход и минимизация затрат.

Процессный подход, сформулированный Анри Файолем, широко используется в настоящее время. Управление рассматривается как процесс, потому что работа по достижению цели с помощью других лиц – это серия взаимосвязанных и непрерывных действий. А. Файоль выделял пять функций: «управлять – значит прогнозировать и планировать, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать».

В 70-х годах сложились еще два подхода: системный и ситуативный. Системный подход, получивший зарождение в биологии, а в дальнейшем широко используемый в психологии, социологии, информатике и управлении, рассматривает организацию как интегрированную систему. Первым крупным специалистом в области системного подхода к организации был Честер И. Барнард (1886–1961), последователь поведенческого подхода в управлении. Он стал широко известен с 1938 года после опубликования книги «Функции руководителя». Его основная предпосылка состояла в том, что организация – это «система сознательно скоординированных действий, в которой руководитель является самым важным стратегическим фактором». Руководитель, как считал Барнард, может достигнуть успеха, только выполнив три важных условия:

- обеспечив систему коммуникаций;
- предприняв усилия, необходимые для действия системы;
- сформулировав и определив цели системы.

Ситуационный подход состоит в том, что нет какого-то универсального подхода и что различные проблемы и ситуации требуют различных действий. Руководителю необходимо на основе анализа ситуации, рассмотрения различных подходов управления определить тот подход, который будет лучше всего служить ему в данной ситуации и поможет достичь управленческих целей.

В 80-е годы XX в. было обнаружено, что главный резерв в совершенствовании управления кроется в человеке, а точнее, в его сознании, культуре, в т. ч. культурных стереотипах поведения в организациях.

Этот мощный инструмент управления искусно используется японцами, а также ведущими школами бизнеса в США<sup>1</sup>.

За всю историю человечество выработало всего три принципиально различных инструмента управления: иерархию, где основное средство воздействия власть и подчинение. Второй инструмент – культура, т. е. ценности, традиции, нормы поведения человека в той или иной группе, организации, обществе. Третий – рынок, т. е. сеть равноправных отношений по горизонтали, основанная на купле-продаже продукции и услуг, на отношениях собственности, равенства интересов продавца и покупателя.

На современном этапе просматриваются три наиболее интересные тенденции развития управленческой мысли:

1) первая из них связана с осознанием на новом уровне значения влияния технического прогресса, в т. ч. компьютерной техники, теории информатики, на достижение целей организации;

2) вторая тенденция – это усиление внимания не только к организационной культуре, но и к различным формам демократизации управления. В Европе, Японии и США общепризнанными считаются демократизированные формы управления;

3) будущее – третья тенденция в управленческой мысли в 90-е годы проявляется в осознании международного характера управления – все большем обращении в процессе управления к здравому смыслу, простым истинам, хорошо усваиваемым рецептам, которые доступны для понимания и использования менеджерами.

Последняя тенденция порождает очень много новых вопросов в управленческой теории и практике. Например, нашим практикам и теоретикам в сфере управления важно найти ответы на такие новые и исключительно интересные вопросы:

а) в чем состоят особенности национального стиля в управлении и как они влияют на достижение желаемых результатов;

б) как наилучшим образом реализовать функции управления во внешнеполитической, экономической деятельности, в борьбе с опасными видами преступлений;

в) какие закономерности, принципы, формы и методы управления эффективны в конкретных условиях нашей страны, а какие являются универсальными.

В социальном управлении ничто не происходит немотивированно, без влияния множества взаимосвязанных факторов внешней и внутренней среды. Основоположниками науки управления было установлено, что управление – это адаптация, приспособление

---

<sup>1</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 1992. С. 11–17, 61–87.

организации к существующей среде, упорядочение самой системы и ее элементов.

Управление организациями в нашей стране в течение десятилетий было приспособлено к требованиям административно-командной системы. И адаптация к этой системе, не только к ее организационно-правовому механизму, экономике, но и к ее политике, идеологии, системе ценностей происходила весьма активно и по-своему отнюдь не безуспешно.

Первые работы, в которых в той или иной степени рассматривались вопросы организации управления государством и обществом в России, появились в XVI–XVIII веках. К числу авторов этих работ следует отнести, прежде всего, И. Т. Посошкова, написавшего трактат «Книга о скудности и богатстве», трактаты, статьи, монографии М. В. Ломоносова, С. Е. Десницкого, А. Н. Радищева, Петра I, Екатерины II и других.

Особой вехой в истории управления России стали реформы Петра I, которые по своей масштабности и новизне во многом превосходили преобразования предыдущих и последующих правителей России. Хотя во многих своих реформах Петр I ориентировался на западные паттерны, что до сих пор вызывает много споров вокруг правильности и целесообразности выбора такого пути развития для России. То, что данные преобразования дали мощный толчок экономическому и политическому развитию России на несколько десятилетий вперед, не вызывает сомнений. Реформаторская деятельность первого российского императора коснулась многих сфер жизнедеятельности – от изменения летоисчисления и регламентации посещения бань до централизации управления и реформы органов местного управления. Необходимость в создании прочной вертикали власти была продиктована, в том числе участием в России в затяжной Северной войне со Швецией, которая требовала мобилизации человеческих и финансовых ресурсов.

Резюмируя, можно выделить следующие основные реформы системы управления, которые были проведены в период правления Петра I:

- централизация законодательной, судебной и административной власти (создание Правительственного Сената, учреждение Коллегий, заменивших приказы), которая позволила эффективно управлять государством в отсутствие Петра I;
- церковная реформа (создание Святейшего Синода как административного органа духовной власти);
- реформа органов местного управления (разделение государства на четкие административно-территориальные единицы – губернии, провинции, дистрикты), которая позволила увеличить налоговые сборы.



Законодательные акты Петра I – указы, регламенты, инструкции и контроль за их исполнением – регулировали различные сферы деятельности государства, по сути, это был государственный менеджмент.

В XIX – начале XX веков появился целый ряд авторов, посвятивших свои работы организации и совершенствованию государственного устройства и управления. Среди них особенно выделяются труды видного государственного деятеля первой четверти XIX века М. М. Сперанского. В начале XX в. управленческие преобразования осуществлялись под руководством таких личностей, как С. Ю. Витте (1849-1915) и А. С. Столыпин (1862–1911).

Программа реформ А. С. Столыпина затрагивала все отрасли государственного управления и была рассчитана, по замыслу ее автора, на 20 лет. Речь в основном шла о децентрализации управления Россией.

Значительный вклад в становление науки социального управления внесли также известные ученые России, государствоведы и социологи: Н. М. Коркунов, М. М. Ковалевский, Б. И. Чичерин и др.

Советский менеджмент ведет отсчет с 7 ноября 1917 г. В поисках некапиталистических форм управления на микро- и макроуровнях Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) осуществил ряд мер, основными из которых были следующие:

- введение рабочего контроля;
- создание Высшего совета народного хозяйства;
- образование местных органов экономического управления.

Период "военного коммунизма" характеризуется директивно-командными методами управления сверху донизу. В период новой экономической политики с позиций управления выделялось три уровня: высший, средний и низший.

В 1921 году состоялась первая Всероссийская конференция по вопросам научной организации труда. Были образованы научно-исследовательские учреждения, в том числе Центральный институт труда при ВЦСПС. Этот институт стал научным и практическим центром организации труда на производстве. Он осуществлял изучение, разработку и внедрение в практику методов рационализации труда, средств труда и аппарата управления.

В 1923 году при Коллегии НК РКИ СССР был образован Совет научной организации труда, производства и управления. Он объединял учреждения по НОТ, планировал и координировал их работу, ведал устной и печатной пропагандой научной организации труда. В ряде наркоматов и в других центральных ведомствах создавались институты, отделы, лаборатории, бюро и другие учреждения по научной организации труда.

Вопросы научной организации труда и управления снова активно стали обсуждаться на страницах печати в 50–70-е гг. В 1967 г. состоялось Всесоюзное совещание по организации труда, на котором были разработаны и приняты рекомендации по организации труда. Были переизданы труды вышеназванных авторов по организации и научной организации труда. Опубликованы работы ряда зарубежных авторов по кибернетике, теории организации, исследованию операций, психологии и социологии управления.

В 70-х годах в вузах нашей страны был введен специальный курс по изучению основ социального управления. В последующие годы содержание этого курса постоянно совершенствовалось, основными направлениями развития которого являются:

- изучение теории и применение ее как в процессе обучения управленцев, так и в практике деятельности организаций;
- исследование механизма и процесса управления;
- социологизация, психологизация, информатизация и математизация теории управления в организациях.

Знание основ управления требует от персонала предприятия изучения как специальной управленческой литературы, так и освоения материалов по смежным дисциплинам: праву, социологии, педагогике, психологии, экономике, информатике и т. п. Наряду с этим важное значение имеет также видение конкретных ситуаций, складывающихся в условиях рынка, а в более общем плане – изучение истории деятельности организаций, их специфических особенностей во времени. В этом аспекте управленческая мысль до сих пор остается, к сожалению, недостаточно изученной и систематизированной.

#### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие управления. Социальное управление.
2. Категории ДОТУ.
3. Определение понятия «Кибернетика».
4. Роль информационных технологий в управлении.
5. Функции управления по А. Файолю

## **Тема 2. Предмет, задачи и система курса «Основы управления в органах внутренних дел»**

### **План лекции:**

1. Задачи, предмет и содержание учебной дисциплины: «Основы управления в ОВД»
2. Система курса «Основы управления в ОВД»
3. Связь науки социального управления с другими областями знаний

### **2.1. Задачи, предмет и содержание учебной дисциплины «Основы управления в ОВД»**

Управление с точки зрения науки социального управления – это процесс, который может существенно отличаться в зависимости от социальной сферы, в которой оно реализуется. Государственная важность, объемность и сложность социальных систем, существующих в сфере правоохранительной деятельности, определяет наличие существенных отличий систем управления правоохранительными органами, по сравнению с других социальными системами.

Управление органами внутренних дел как обособленной социальной системой правоохранительной направленности составляет предмет учебной дисциплины «Основы управления в ОВД».

Учебная дисциплина «Основы управления в ОВД» имеет непосредственную связь с наукой социального управления, которая проявляется в наличии общих точек соприкосновения с предметом изучения. Так, предметом науки социального управления выступают социальные управленческие отношения, структуры и субъекты управленческой деятельности (организации, лидеры, группы), закономерности управленческих процессов (коммуникации, принятия решений, мотивации), принципы и методы управления. В рамках учебной дисциплины «Основы управления в ОВД» также изучаются социальные управленческие отношения, возникающие внутри сложной, многоуровневой организационной структуры органов внутренних дел.

Учебный курс «Основы управления в ОВД» базируется на достижениях науки социального управления и предусматривает изучение ее содержания, т. е. разработанных ею понятий, принципов, категорий и других научных правил.

Для науки управления, как никакой другой, характерна множественность концептуальных подходов к изучению управленческих явлений. Она широко использует методологию, положения и результаты исследований других наук. Поэтому оправданно считать эту социальную дисциплину комплексной.

Как мы отметили ранее, предмет учебного курса «Основы управления в органах внутренних дел» соответствует предмету науки социального управления, но не совпадает с ним полностью. Предмет науки социального управления отражен на рисунке 2.1



Рисунок 2.1. Блок-схема, раскрывающая понятие «предмет науки социального управления»

Наука социального управления, как и любая наука, имеет два основных аспекта:

во-первых, это – исследовательская деятельность, направленная на познание механизма социального управления;

во-вторых, система выработанных и испытанных на практике взглядов, идей, понятий, которые раскрывают характер и законы управленческих отношений.

Предметом изучения в рамках учебного курса становятся именно выработанные в результате научной деятельности и испытанные на практике взгляды, идеи и понятия, раскрывающие суть социального управления, законы развития управленческих отношений, основные способы и методы управленческой деятельности и т. д.

Для более детального понимания предмета науки социального управления и его влияния на предмет учебной дисциплины «Основы управления в органах внутренних дел» необходимо рассмотреть взаимосвязь науки социального управления с иными областями научного знания.

Наука социального управления органически связана (рисунок 2.2) с общеметодологическими науками (философией, экономической наукой, теорией государства и права, кибернетикой) и науками, изучающими

закономерности развития разных сфер общественной жизни (социальная психология, педагогика, физиология труда и др.).

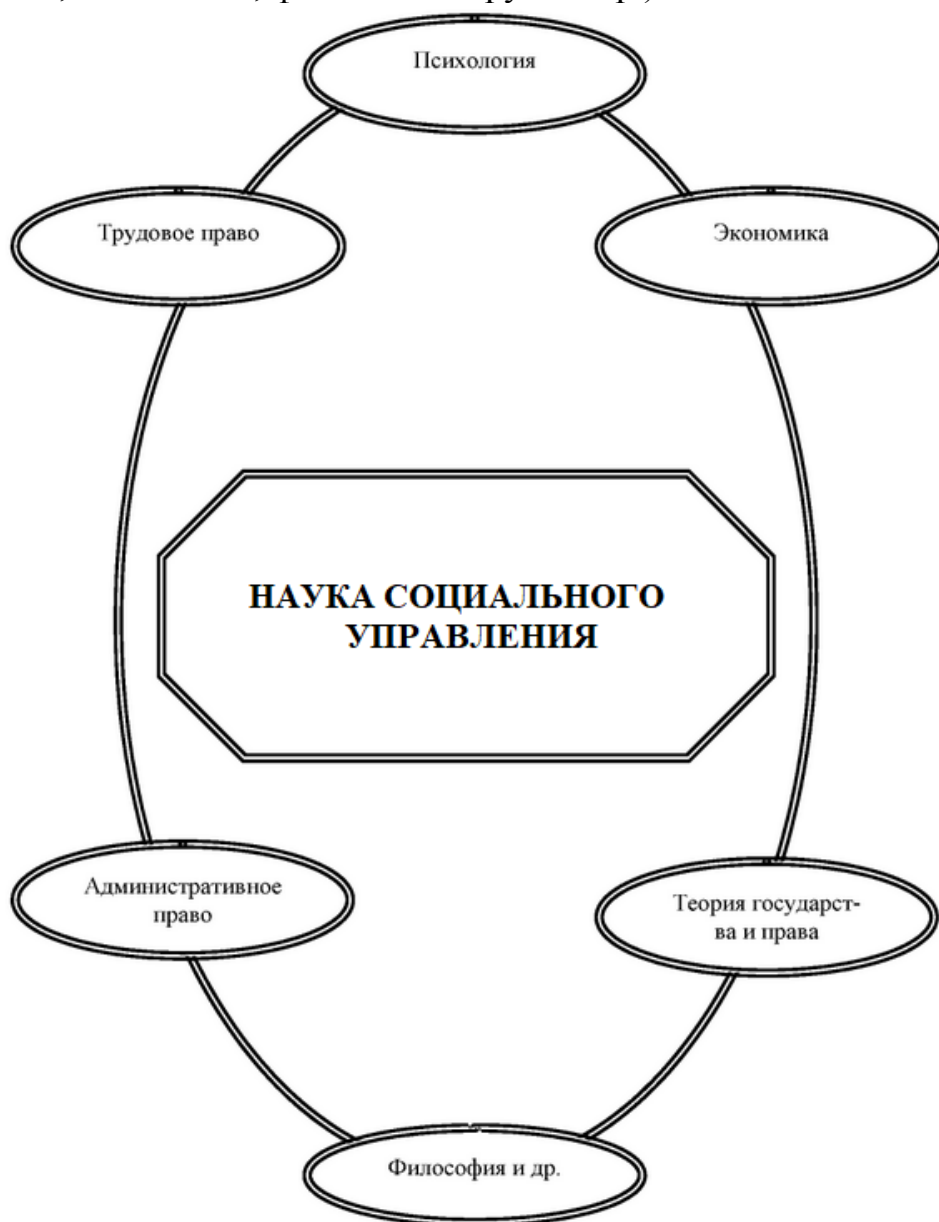


Рисунок 2.2. Связь науки социального управления с другими областями научного знания

Методологическую основу науки социального управления составляет философия – наука об общих законах развития общества. Она исследует движущие силы общественного процесса, соотношения общественного бытия и общественного сознания, основные процессы становления и развития общества. Закономерности управления и управленческие отношения могут быть познаны только на основе диалектики, которая рассматривает каждое явление с учетом всего многообразия отношений как внутри него самого, так и вовне.

Несомненна тесная связь науки управления с экономической наукой, поскольку управление является необходимым фактором эффективности экономического развития. Вместе с тем экономическая наука изучает общественные отношения людей, складывающиеся в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ на различных ступенях развития человеческого общества. Предметом экономической науки является раскрытие содержания экономических законов, механизма их действия и использования людьми в их практической деятельности.

Наука социального управления главным образом связана с наукой о государстве и праве, исследующей закономерности развития и роль государства в обществе, а также правового регулирования общественных отношений вообще и управленческих в частности. Из отраслевых юридических наук она наиболее тесно связана с наукой государственного права и особенно с наукой административного права. Эта связь обусловлена тем, что последние исследуют управленческие правовые отношения, изучают роль права в регулировании этих отношений.

Наука социального управления имеет связь с наукой социальной психологии. Это обусловлено тем, что социальное управление, т. е. управление человека человеком, имеет социально-психологическую сторону. Однако предметом социальной психологии является изучение закономерностей поведения и деятельности людей, обусловленных фактом их включения в социальные группы, а также психологические характеристики самих этих групп.

Наука социального управления многое использует и из эргономики, учения о физиологии труда человека, в частности физиологии управленческого труда. Поскольку в современном мире повышение эффективности управления невозможно без внедрения в процесс управления различных технических устройств, наука социального управления использует также достижения соответствующих технических наук.

Итак, наука социального управления тесно связана со многими другими науками. Вместе с тем она не отождествляется с ними, ибо наука социального управления имеет собственный предмет – социальное управление, целесообразно организующее деятельность людей.

Под методами науки управления (рисунок 2.3) понимается совокупность целенаправленных действий, посредством которых получают новые знания об управленческих отношениях, их развитии и взаимодействии с социальными процессами.

Одним из важнейших методов науки социального управления является метод моделирования. Изучение данного метода необходимо, в том числе в рамках рассматриваемого учебного курса.



Рисунок 2.3. Методы науки управления

Моделирование позволяет более точно формулировать задачи управления, способствует повышению культуры мышления управленческих кадров, повышению эффективности управленческих решений.

Моделирование можно представить как социальный эксперимент, дающий возможность проверить и уточнить на практике теоретические положения и гипотезы о новых формах и методах управления прежде, чем повсеместно внедрить эти методы и формы в управленческую практику. Однако применение этого метода исследования требует выполнения ряда условий.

Другим методом науки социального управления является эксперимент. С помощью экспериментов ведутся поиски эффективных путей выполнения задач в управленческой практике. При эксперименте возможные решения подвергаются опытной проверке. После анализа результатов эксперимента в решение могут быть внесены уточнения, после чего оно может повсеместно внедряться в практику или не применяться, если окажется ошибочным. Эксперимент проводится на отдельных объектах, при должностных перемещениях работников и др.

Важным методом науки социального управления, подлежащим изучению в рамках рассматриваемой учебной дисциплины является метод анализа информации. Анализ информации составляет основу управленческой деятельности, так как позволяет принимать спрогнозированные управленческие решения с учетом внешних и

внутренних факторов, имеющих значение для существования и развития системы социального управления.

Следует учитывать, что каждый из указанных методов применяется не изолированно, а в комплексе. Тем самым обеспечивается более глубокое и полное познание явлений и процессов социального управления.

В рамках учебной дисциплины «Основы управления в ОВД» объектом изучения выступает процесс и механизм управления правоохранительными органами вообще и органами внутренних дел в частности.

Целью изучения учебной дисциплины «Основы управления в ОВД» является развитие у обучающихся компетенций, обеспечивающих возможность осуществлять управленческую деятельность в системе органов внутренних дел Российской Федерации.

Обозначенная цель позволяет определить ряд общих задач учебной дисциплины:

- получение основополагающих представлений об истории управленческой науки, классических и современных теоретических подходах в области социального управления и социологии организаций;
- получение знаний об основных приемах и навыках управления в формальных или административных организациях (правительство, суд, прокуратура, органы внутренних дел и др.);
- выработка умения применять в практической деятельности основные формы и методы управленческой деятельности;
- выработка навыков планирования и прогнозирования для целей управленческой деятельности в органах внутренних дел;
- выработка навыков сбора, анализа и оценки информации для целей управленческой деятельности;
- выработка умений по подготовке, принятию и организации исполнения управленческих решений;
- усвоение знаний об основных современных информационно-коммуникационных технологиях, применяемых в управленческой деятельности вообще и в управлении органами внутренних дел в частности;
- выработка основных навыков по подготовке документов, опосредующих управленческую деятельность, в том числе с применением информационных-телекоммуникационных технологий;
- выработка знаний о закономерностях и особенностях организации управления органами внутренних дел;
- изучение методов психологии и социальной психологии применительно к осуществлению управленческой деятельности органами внутренних дел Российской Федерации;



– получение знаний об основах научной организации управленческого труда в аппаратах и службах органов внутренних дел.

В содержание изучаемого учебного курса включены структурные, процессные, организационные, социолого-психологические, коммуникационные аспекты управления, процесс принятия управленческих решений, методы стимулирования и воздействия на поведение персонала.

Содержание и система курса определяется изучением управления в области органов внутренних дел как одной из сфер правоохранительной деятельности. Назначение курса «Основы управления в органах внутренних дел» заключается в следующем: подготовить качественных специалистов для органов внутренних дел, обладающих необходимым набором управленческих компетенций.

В результате изучения курса и приобретения соответствующих знаний, умений и навыков у обучающихся должно быть сформировано понятие целей, задач и принципов управления в сфере органов внутренних дел государства, выработаны организованность, целенаправленность, дисциплинированность, компетентность и ответственность при выполнении возложенных на органы внутренних дел задач и функций.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что предметом изучаемого нами курса являются управленческие отношения, складывающиеся в сфере деятельности органов внутренних дел, посредством которых обеспечивается достижение поставленных перед ними целей.

## **2.2. Система курса «Основы управления в ОВД»**

Как система учебный курс «Основы управления в ОВД» представляет собой внутренне согласованную, логически и последовательно связанную связь отдельных элементов (основных разделов, тем и вопросов курса), определяемых его предметом.

Весь курс условно разделен на три раздела, позволяющих последовательно, двигаясь от общих вопросов к специальным, решить задачи изучения дисциплины.

В первом разделе «Введение в дисциплину „Основы управления в органах внутренних дел» изучаются: понятие социального управления, его сущность и содержание; составные элементы понятия управления; процесс управления и его основные стадии, функции системы управления и функции процесса управления, их последовательность; принципы управления и их классификация; наука социального управления; предмет, задачи и система курса «Основы управления в органах внутренних дел»; системы социального управления, их классификация, основные черты и элементы; внутренние и внешние сферы социального управления;

функциональная и организационная структура органов внутренних дел; организация системы управления в органах внутренних дел; понятие и сущность методов управления; классификация методов управления.

Во втором разделе «Процесс управления в органах внутренних дел» изучаются: вопросы информационного обеспечения процесса управления в органах внутренних дел; основные виды информации, используемой в управленческой деятельности органов внутренних дел, источники ее поступления и основания классификации; требования, предъявляемые к информации; технологии, применяемые в информационном обеспечении управления в органах внутренних дел; содержание, цели и основные направления аналитической работы в органах внутренних дел; понятие и основные компоненты оперативной обстановки как объекта комплексного анализа; организационное обеспечение аналитической работы; понятие и виды управленческих решений; подготовки и принятие управленческих решений в органах внутренних дел; понятие и значение планирования работы в органах внутренних дел и их подразделениях; организация исполнения управленческих решений; этапы (стадии) организации исполнения управленческих решений; понятие, задачи и основные направления научной организации труда (НОТ) в органах внутренних дел.

Третий раздел посвящен изучению вопросов управления органами внутренних дел в особых условиях и чрезвычайных ситуациях

Курс «Основы управления в органах внутренних дел» связан с курсами философии, политологии, экономической науки, которые составляют методологический фундамент курса «Основы управления в органах внутренних дел».

Указанный курс также связан с учебными дисциплинами, изучаемыми в учебных заведениях МВД России с юридическим профилем, и прежде всего – с курсами конституционного и административного права. Эта связь обусловлена тем, что, несмотря на разные цели науки управления и юридических наук, те и другие направлены на исследование управленческих отношений. Наука управления и юридические науки взаимно обогащают друг друга. Результаты исследований одних наук используются другими.

Вместе с тем курс «Основы управления в органах внутренних дел» важно отграничивать от курсов конституционного и административного права. Последние изучают управленческие отношения с целью наиболее эффективного воздействия на них посредством правовых норм. Они изучают отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, и правовые нормы, их регулирующие.

Курс «Основы управления в ОВД» имеет непосредственное отношение и к специальным дисциплинам, которые изучаются в учебных заведениях МВД России. Так, например, рассматриваемый курс является

по отношению к курсу «Административная деятельность органов внутренних дел» одной из основополагающих методологических дисциплин. Он обеспечивает научную организацию и осуществление административной деятельности органов внутренних дел. Этот курс помогает использовать выработанные наукой управления положения, правила, приемы, методы, средства и формы управления в процессе осуществления административной деятельности органов внутренних дел. Аналогично складывается взаимосвязь данного курса с другими специальными дисциплинами.

### **Тема 3. Системы социального управления. Организация системы управления в органах внутренних дел**

#### **План лекции:**

1. Социальные системы: признаки и виды.
2. Органы внутренних дел как социальная система и как система управления.
3. Функциональная и организационная структуры органов внутренних дел.

#### **3.1. Социальные системы: признаки и виды**

Социальная система – одна из наиболее сложных систем живой природы, представляющая с собой совокупность людей, отношений между ними, их знаний, навыков и умений. Чтобы исследовать систему, необходимо прежде всего выяснить ее внутреннее строение, а именно: следует установить, из каких компонентов она образована, каковы ее структура и функции, а также силы, факторы, обеспечивающие ее целостность, т. е. внутреннее единство. Но познать систему без учета и анализа ее связей с внешней средой (с более обширной системой), без исследования ее истории (т. е. начала, становления, развития) практически невозможно. В связи с этим следует вести речь о коммуникационном и историческом аспектах, что особенно важно для исследования системы социального порядка, которая существует не изолированно, а в определенной взаимосвязи с внешней средой (социальными, природными и др. системами). Внешняя среда – важный фактор дифференциации и интеграции социальных систем. В среде система черпает материалы и энергию для развития компонентов, для совершенствования структуры, для организации на этой основе социальной и духовной жизни. Но следует заметить, что материальная, социальная и духовная жизнь в социальной системе не возникает на пустом месте. Всякая новая социальная система черпает материалы для своего формирования на основе предшествующих ей систем, т. е. она имеет свою историю. Социальные системы являются наиболее сложным видом систем. В общем виде социальные системы представляют из себя объединения или группы людей. Например, человеческое общество как таковое является социальной системой, которая отражена на рисунке 3.1.



Рисунок 3.1. Признаки социальной системы

Управление осуществляется путем воздействия управляющей системы на управляемую. По каналам прямой связи от субъекта управления командная информация передается на объект управления, по каналам обратной связи осведомительная информация поступает от объекта к субъекту. Кроме того, субъект и объект управления имеют информационные связи с внешней средой.

Внешняя среда, в рамках которой функционирует социальная система, весьма широка и разнообразна. Она включает в себя прежде всего природно-климатические условия, другие внешние системы (учреждения, органы власти, жителей района, владельцев, конкурентов, рынок рабочей силы и т. д.). Во внешней среде постоянно происходят различные процессы, которые, естественно, влияют на социальную систему, они даже могут разрушить ее, например стихийные бедствия. Здесь важно отметить, что устойчивость системы зависит прежде всего от ее внутренних свойств (от внутренней среды организации: цели, задачи, организационная структура, технологии, трудовые ресурсы), от исторической преемственности, так как любая социальная система (будь то органы внутренних дел, предприятие, фирма или др.) берет «материал» (даже идеи) для своего формирования и функционирования из своей предшествующей истории.

В процессе жизни, развития системы в ней происходят сложные преобразования: изменяются ее функции; изменяются ее компоненты, их связи друг с другом; меняется взаимодействие как системы в целом, так и отдельных ее компонентов с внешней средой. Поэтому при исследовании социальной системы важно изучить, раскрыть ее динамику, понять систему с точки зрения перспектив ее развития, отыскать среди многообразия компонентов системы то, что прогрессивно, что более совершенно и жизнеспособно, что постоянно растет и развивается<sup>1</sup>.

Таким образом, социальная система представляет собой сложный организм, который состоит из множества подсистем, являющихся элементами ее структуры. Важно подчеркнуть, что каждый элемент социальной системы выступает одновременно в двух ролях: он является элементом структуры вышестоящей системы и достаточно самостоятельной управляемой системой с присущими ей специфическими характеристиками. Такие отношения между элементами называются иерархическими.

В зависимости от иерархии системы подразделяются на управляющие и управляемые. Управляющая система стоит на порядок выше и выступает как субъект управления, а управляемая система – как объект управления. При этом каждая из них выступает в двух ролях: и в роли управляющего субъекта, и в роли объекта управления. Например, МВД России является управляемой системой (объектом управления) по отношению к государству, в лице его правительства, но само управляет подчиненными ему системами (МВД, УВД субъектов РФ и т. д.).

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: В. Г. Афанасьев Общество: системность, познание и управление : [системность и гносеология, системность и управление]. М.: URSS, cop. 2019.

С. 21–35; Михайлов В. И. Системный подход и организация системы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. Уфа: УЮИ МВД России, 2000. С. 5–12.

Субъекты управления подразделяются на государственные органы (межотраслевые, отраслевые, территориальные); общественные организации (партии, движения, профсоюзы и т. д.); коммерческие структуры. Объекты управления подразделяются на общество в целом; отдельные его сферы; отрасли; территории; государственные организации, предприятия; коммерческие структуры; общественные организации. Между субъектом и объектом управления существуют управленческие отношения, которые подразделяются по сферам реализации (в экономической, социальной, политической и духовной сферах, в сфере правоохранительной деятельности); по характеру связей между субъектами и объектами управления (отношения субординации по вертикали и координации – по горизонтали); по нормированности социальной роли субъектов и объектов управления (формальные и неформальные).

Следует помнить, что субъект управления и объект управления социальной системы связаны каналами прямой и обратной связи (управленческие отношения). По каналам прямой связи идут команды от субъекта управления, а по каналам обратной связи идет осведомительная информация от объекта управления, которая отражена на рисунке 3.2.



Рисунок 3.2 – Схема связей в системе управления

Таким образом, между субъектом и объектом социального управления существует внутреннее единство. Эти отношения весьма сложны. Они возникают между людьми, различными коллективами в процессе осуществления управленческих функций. В процессе взаимодействия субъект управления всегда имеет дело с изменяющимся объектом и стремится поспевать за ним в своем развитии. Возникают ситуации, когда управляющая подсистема отстает в своем развитии от управляемой. Тогда в функционировании последней преобладает

самоуправляющее начало, в худшем случае ее действия сковываются устаревшими формами, т. е. управляющая подсистема играет роль консервативной системы. Другими словами, между субъектом и объектом управления, т. е. между подсистемами, существуют определенные противоречия, которые следует разрешать, иначе они тормозят прогрессивный ход системы, ослабляют ее единство.

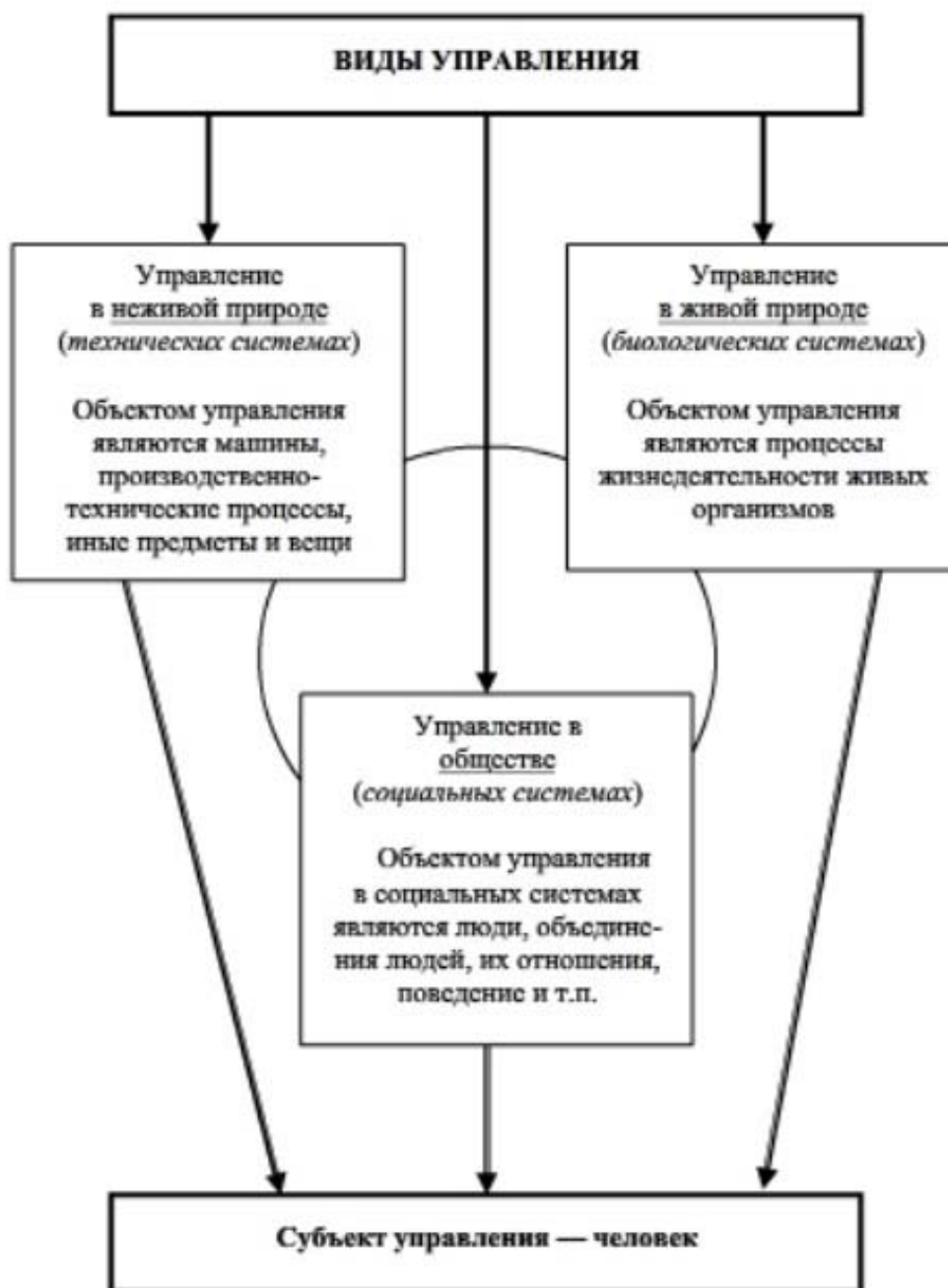


Рисунок 3.3. Виды управления

Управление осуществляется путем воздействия управляющей системы на управляемую по каналам прямой связи. От субъекта управления командная информация передается на объект управления, а по каналам



обратной связи осведомительная информация поступает от объекта к субъекту, кроме того субъект и объект управления имеют информационные связи с внешней средой, которые отражены на рисунке 3.3.

Все перечисленные виды управления взаимосвязаны. Их основными отличительными признаками являются сфера, функции и методы управления.

### 3.2. Органы внутренних дел как социальная система и как система управления

К специфическим особенностям такой социальной системы, как ОВД, или системным признакам следует отнести прежде всего то, что эта система специально создана государством для решения задач внешнего управления, оказания управленческого воздействия на внешнюю среду, состоящую из других социальных систем, находящихся за рамками МВД России, а также на факторы и условия, характеризующие внешнюю среду (см. рисунок 3.4).

	<b>Специфика системы управления в ОВД</b>
	Специфическая среда основных воздействий (нарушители общественного порядка, лица, совершившие противоправные деяния, в т. ч. преступления)
	Специфика целей (противодействие преступности, охрана общественного порядка), задач, функций системы, средств и методов воздействия
	Система устойчива (порой даже консервативна) к воздействиям внешней среды

Рисунок 3.4. Специфика системы управления в ОВД

Сочетание факторов и условий, определяющих внешнюю среду, в известной мере влияет на формирование оперативной обстановки и, следовательно, обуславливает направленность и интенсивность управленческих воздействий. К таким факторам принято относить: социально-экономические, политические, криминологические (уровень и динамика преступности), демографические (пол, возраст, образование и т. д.), географические, климатические и др.

Содержание деятельности ОВД определяется целями, детализация и уточнение которых дают нам задачи и функции системы управления, уточнение последних позволяет сформировать функциональные обязанности должностных лиц и определить структуру органа. Структура

ОВД должна соответствовать функциям и объему работ. Одна из основных идей научной организации управления – структурный элемент, который создается для выполнения определенной задачи, функции, т. е. в управлении существует формула: цель – задача – функция – структура (и никогда наоборот). Цель в управлении всегда стоит на первом месте, она имеет первостепенное значение, т. к. неправильная, научно не обоснованная постановка целей и попытка их реализации самым пагубным образом сказываются на эффективности работы ОВД.

### 3.3. Функциональная и организационная структура органов внутренних дел

Важное значение целей управления в правоохранительных органах обуславливается тем, что цели и их конкретные выражения – задачи определяют функции управления в ОВД и отражены на рисунке 3.5.

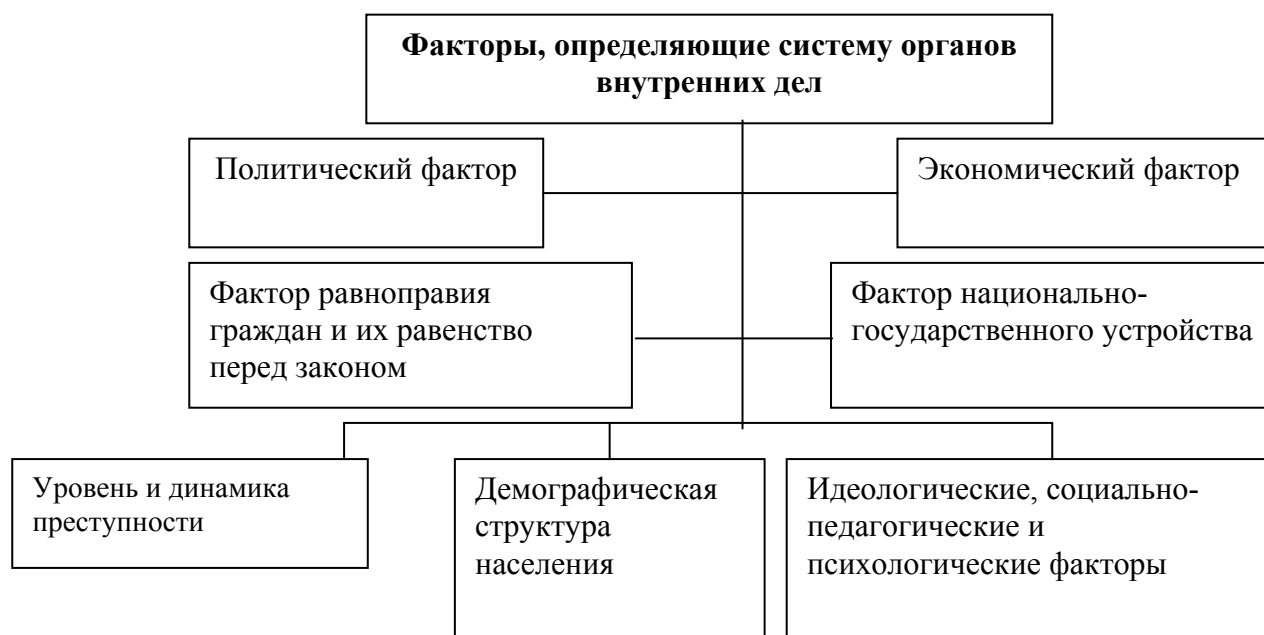


Рисунок 3.5. Факторы, определяющие систем ОВД

Рассмотрение любого государственного органа в качестве социальной системы предполагает выявление, формулирование и распределение его функций, а также организацию их исполнения. Значение четкого формулирования и умелого распределения функций между структурными подразделениями системного образования вряд ли можно переоценить с позиции коренного улучшения государственного управления.



Рисунок 3.6. Классификация функций ОВД по значимости и направленности

Функциональная структура системы органов внутренних дел строится в соответствии с осуществляемыми ею функциями, распределение объемов которых между структурными подразделениями обуславливается объективными и субъективными факторами.



Рисунок 3.7. Функциональная структура организации

Таким образом, можно сделать вывод о том, что функциональную структуру органов внутренних дел определяют возложенные на них и выполняемые ими функции системы управления.

Организационная структура – это совокупность подразделений организации и их взаимосвязей, в рамках которой между подразделениями распределяются управленческие задачи, определяются полномочия и ответственность руководителей и должностных лиц. На рисунке 3.8 отражены связи организационной структуры.

Элементами организационной структуры выступают должности и связи между ними. Под должностями понимаются совокупность прав и ответственности, требований к знаниям, опыту и квалификации работников.

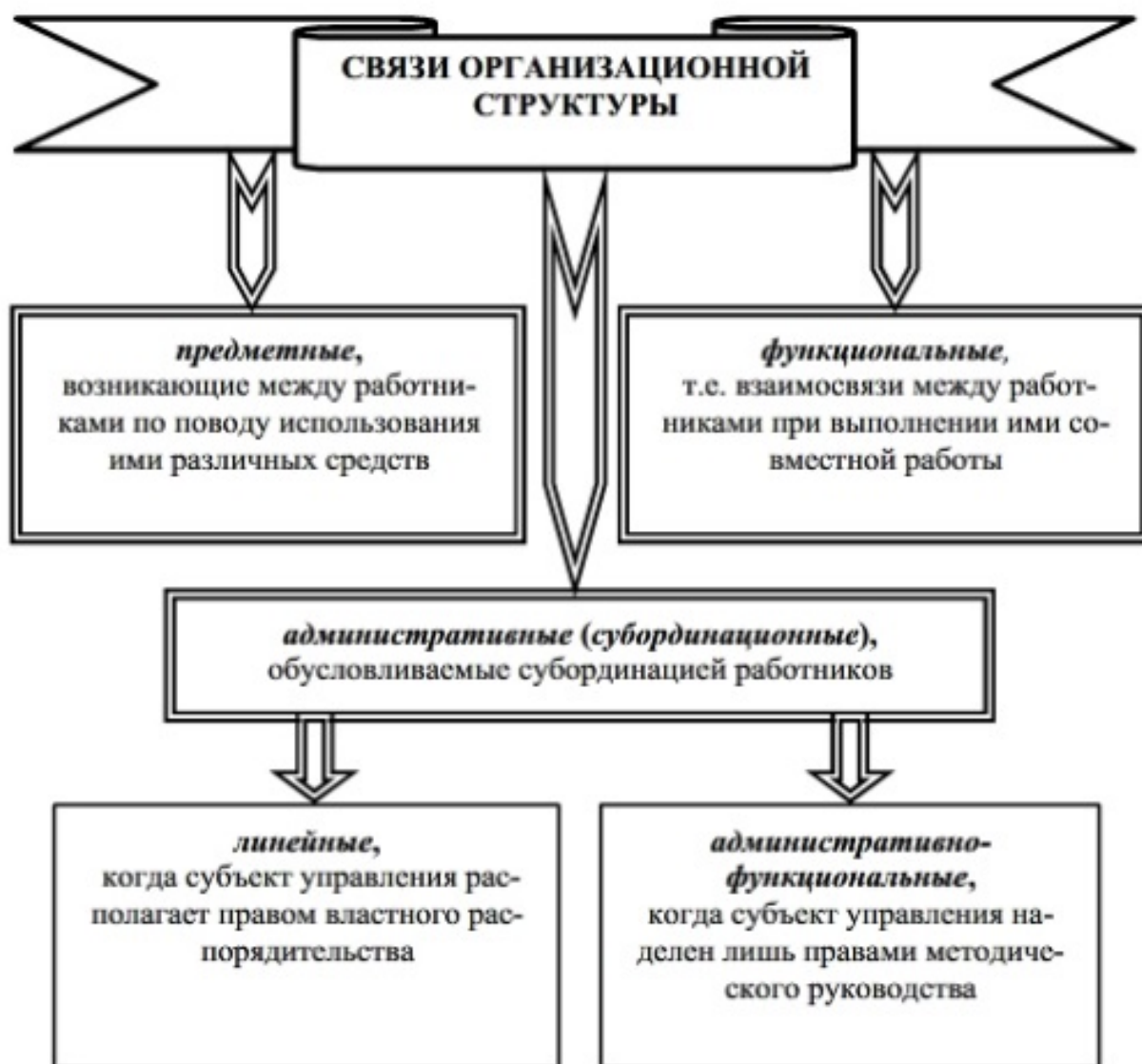


Рисунок 3.8. Связи организационной структуры

В любой организационной структуре можно выделить простейшие образования – организационные ячейки. Каждая из них включает в себя руководителя и непосредственно ему подчиненных работников.

Кроме понятия «организационная ячейка», в теории социального управления часто используют и другие, характеризующие более сложные образования о структурах.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что такое системный подход? В чем суть системного познания?
2. Какие существуют элементы системы управления?
3. Перечислите основные признаки социальной системы.
4. Условия управляемости системы.
5. Классификация функций ОВД.
6. В чем отличие линейной организационной структуры от функциональной?
7. Какие формы распределения функций между структурными подразделениями ОВД применяются на сегодняшний день?

## **Тема 4. Методы управления в органах внутренних дел**

### **План лекции:**

4.1. Сущность методов управления и их классификация. Формы выражения методов управления

4.2. Административные, экономические и социально-психологические методы управления.

4.3. Убеждение и принуждение как всеобщие методы управления

### **4.1. Сущность методов управления и их классификация. Формы выражения методов управления**

В социальном управлении для осуществления общественно необходимых целей и решения управленческих задач используется соответствующий его природе управленческий механизм. Механизм управления представляет собой совокупность познанных закономерностей и принципов, применяемых на их основе форм и методов взаимодействия объекта и субъекта управления в конкретных условиях жизнедеятельности общества. Если законы выражают существенные отношения между субъектом и объектом управления, если принципы, исходя из этих отношений, устанавливают основные правила построения и действия субъекта и объекта, то методы и формы управления выступают как конкретные средства организации взаимного воздействия субъекта и объекта в процессе управленческой деятельности.

С этой точки зрения метод управления есть способ или совокупность приемов, операций и процедур подготовки и принятия, организации исполнения и контроля управленческих решений, осуществляемых участниками управленческой деятельности. Под операцией понимается элементарное действие исполнителя по решению управленческой задачи. Управленческая процедура представляет собой последовательность действий, которую необходимо выдерживать, чтобы добиться решения проблемы. Последовательность действий осуществляется в той или иной форме. Форма управления выступает способом существования и выражения его содержания, т. е. способом организации взаимодействия субъекта и объекта, отношений между людьми, их совместной деятельности в управленческом процессе. Таким образом, метод управления – это последовательность необходимых действий людей в ходе решения управленческой проблемы, а форма управления – структура отношений, связей между людьми при выполнении этих действий. Форма управления определяет те организационные рамки, в которых осуществляются эти действия.

Процесс социального управления осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта управления на объект

управления, на волю людей, под которой понимается регулирующий фактор сознания, выражающийся в способности человека совершать целенаправленные действия. Воля регулирует поведение людей, направляя действие людей на достижение поставленных целей. Это достигается с помощью различных приемов, средств, способов, которые в общем именуются методами социального управления. Следовательно, метод управления – это способ практического осуществления целей, задач и функций управления. Содержание метода управления дает ответ на вопрос о том, как, каким способом наиболее рационально достичь целей управления, осуществить управленческую деятельность. Методы управления едины с целями управления. Цель обуславливает специфику использования методов управления. А выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Независимо от своего содержания и направленности методы управления способны обладать организационной формой, характером и способом воздействия, временной характеристикой, тактическим и стратегическим характером.

Таким образом, метод управления – это путь, способ, приём воздействия на объект управления для достижения поставленных целей. Различают *общие* и *конкретные (единичные)* методы управления.

Общие методы определяют способы достижения основных целей и задач функционирования всей системы и её подсистем. Являясь совокупностью единичных способов и приёмов воздействия, общие методы непосредственно не предназначены для решения конкретных задач. Они не отвечают на вопрос, как воздействовать на тот или иной элемент системы в конкретной ситуации. Однако общие методы глубже отражают сущность самой системы воздействий, т. к. базируются на объективных законах способа производства, определяющих отношения управления. Общие методы направлены на решение главных проблем, помогают в решении частных задач.

В соответствии с отношениями управления выделяются следующие, наиболее общие методы:

- политические;
- экономические;
- правовые;
- социологические;
- организационно-распорядительные;
- социально-психологические;
- педагогические;
- идеологические и другие.

Рассмотрим некоторые из них:

К экономическим методам относятся, например, методы управления посредством плана или денежных рычагов (премии, зарплата, кредиты, инвестиции и т. д.), которые занимают важное место в управлении

экономикой на микроуровне. В управлении на микроуровне большое значение имеют юридические методы, применение норм и положений трудового законодательства. Поскольку служебный коллектив составляет единство процессов принятия управленческого решения, воздействия, взаимодействия и контроля, первостепенная важность принадлежит учёту социологических и психологических закономерностей и методов, которые опираются на достижения социологии и психологии. Управление состоит во многом из явлений групповой динамики, проявлений групповой деятельности, групповых традиций, норм и ценностей, которые приобретают конкретные формы, выражаются в реальных, действительных фактах и описываются и анализируются как тенденции и закономерности.

Социологические методы в управлении служебными коллективами – это, прежде всего, признание воздействующего, воспитательного и мотивационного приоритета целого над его частями (коллектив над сотрудником). Они опираются на теорию кооперации, взаимодействия. Идентификация личности с группой сотрудников в процессе товарищеского сотрудничества не только умножает его продуктивность, но и создаёт условия для развития его служебной морали, этики и инициативы. Соблюдение служебной дисциплины, воспитательные меры, которые руководство применяет к отдельному сотруднику, оказываются более эффективными, если они осознаны и поддержаны всеми сотрудниками. Такое влияние более характерно не для всякого служебного коллектива, а только для такого, где все сотрудники объединены общими целями и задачами, приближаются к общности интересов и формированию служебных коллективов при приоритете общих интересов.

Социологические методы являются одним из основных инструментов управления служебными коллективами. Они во многом лежат в основе работы социальных психологов, занимающихся проблемами отношений внутри служебного коллектива, лидерства, авторитета руководителя, морального климата в коллективе и другими. Социологические и социально-психологические методы управления обеспечивают приоритет группового воздействия при решении сложных вопросов индивидуального воспитания.

Психологические методы управления опираются, с одной стороны, на систему знаний общей психологии, особенно того её раздела, который обычно называется социальной психологией труда. Психологические методы управления исходят из положения, что элементом каждого социального коллектива (группы) является сотрудник как индивид, а некоторые групповые явления берут своё непосредственное начало в сознании одного или нескольких индивидов. Невозможно ни объяснить, ни повлиять на них, если не учитывать закономерности индивидуального сознания.



Использование психологических методов управления служебными коллективами опирается на психологию личности, отвечающую на три стержневых вопроса:

- 1) каковы основные характерные черты определённого сотрудника;
- 2) на что данный сотрудник способен, т. е. что можно от него потребовать;
- 3) какова направленность личности сотрудника, т. е. что можно ожидать от его поведения.

Изучение индивидуальных особенностей сотрудников необходимо для правильной оценки морального потенциала коллектива ОВД, повседневного осуществления процесса управления, решения задач, когда необходима полная отдача сил и способностей каждого, для оценки способностей и определения конкретного содержания всех возможностей личности – квалификации, профессионализма, продуктивности, общественной активности, моральной готовности и т. д.

Конкретные методы, по сути, есть проявление общих методов в особых сложных условиях. Продуманное, целесообразное и сознательное использование этих закономерностей определяет эффективное управление.

Методы социального управления в деятельности ОВД призваны обеспечить высокую эффективность деятельности служебных коллективов, их слаженную работу, способствовать развитию творческой инициативы каждого сотрудника. Назначение любого метода управления состоит в конечном счете в воздействии на человека, конкретного сотрудника.

#### **4.2. Административные, экономические и социально-психологические методы управления. Формы выражения методов управления**

Метод управления означает способ, образ действий, путь, ведущий к цели. Как правило, любой метод осуществляется в формах, которые с определенной долей условности могут быть отнесены к правовым, организационным либо организационно-техническим. К наиболее распространенным правовым формам выражения методов управления относятся: законы, указы, постановления, положения, уставы, правила, инструкции, решения, распоряжения, приказы, резолюции на документах, служебные записки и др.

Наука и практика выработали в основном три группы методов управления персоналом. Рассмотрим их подробнее.

Административные – формирование структуры органов управления; утверждение административных норм и нормативов; правовое регулирование; издание приказов, указаний и распоряжений; инструктирование, отбор, подбор и расстановка кадров; утверждение методик и рекомендаций; разработка положений, должностных инструкций,

стандартов учреждений и органов; разработка другой регламентирующей документации; установление административных санкций и поощрений.

Административные методы базируются на власти, дисциплине и взысканиях (известны в истории как методы «кнута и пряника»). Административные методы ориентированы на такие мотивы поведения, как осознанная необходимость служебной дисциплины, чувство долга, стремление сотрудника трудиться в определенной службе (органе), культура служебной деятельности. Эти методы отличает прямой характер воздействия – любой регламентирующий и административный акт подлежит обязательному исполнению. Для административных методов характерно их соответствие правовым нормам, действующим на определенном уровне управления, а также актам и распоряжениям вышестоящих органов управления.

Административные методы управления основываются на отношениях единоначалия, дисциплины и ответственности, осуществляются в форме организационного и распорядительного воздействия.

Организационное воздействие направлено на организацию процесса служебной деятельности и управления и включает организационное регламентирование, организационное нормирование и организационно-методическое инструктирование.

Организационное регламентирование определяет то, чем должен заниматься сотрудник управления, и представлено положениями о структурных подразделениях, устанавливающими задачи, функции, права, обязанности и ответственность подразделений и служб организаций и их руководителей. На основе положений составляется штатное расписание данного подразделения, организуется его повседневная деятельность. Применение положений позволяет оценивать результаты деятельности структурного подразделения, принимать решения о моральном и материальном стимулировании его сотрудников.

Организационное нормирование в органах и подразделениях предусматривает большое количество нормативов, включающее: качественно-технические нормативы (технические условия, стандарты организации и др.); служебные нормативы (разряды, ставки, шкалы премирования); организационно-управленческие нормативы (правила внутреннего распорядка, порядок оформления контракта, увольнения, перевода, командировок). Эти нормативы затрагивают все стороны деятельности органов и подразделений. Особое значение имеет нормирование информации, так как ее количественные объемы постоянно возрастают. С этой целью широко применяется вычислительная техника и компьютерные технологии.

Организационно-методическое инструктирование осуществляется в форме различных инструкций и указаний, действующих в подразделениях. В актах организационно-методического инструктирования даются рекомендации для применения тех или иных современных средств управления, учитывается ценный опыт, которым обладают сотрудники аппарата управления.

К актам организационно-методического инструктирования относят:

- должностные регламенты, устанавливающие права и функциональные обязанности управленческого персонала;
- методические указания (рекомендации), описывающие выполнение служебной деятельности, связанные между собой и имеющие общие целевые назначения;
- служебные инструкции, определяющие последовательность действий, из которых состоит управленческий процесс. В них указывается порядок действий для выполнения процессов оперативного управления.

Акты организационного регламентирования, нормирования и организационно-методического инструктирования являются нормативными. Они издаются руководителем подразделения, а в случаях, предусмотренных действующим законодательством, – совместно или по согласованию с соответствующими общественными органами и обязательны для подразделений, служб, должностных лиц и сотрудников, которым они адресованы.

Распорядительное воздействие выражается в форме приказа, распоряжения или указания, которые являются правовыми актами ненормативного характера. Они издаются, чтобы обеспечить соблюдение, исполнение и применение действующего законодательства и других нормативных актов, а также для придания юридической силы управленческим решениям.

Приказ – это письменное или устное требование руководителя решить определенную задачу или выполнить определенное задание. Распоряжение – это письменное или устное требование к подчиненным решить отдельные вопросы, связанные с решением задачи или задания.

Распорядительное воздействие чаще, чем организационное, требует контроля и проверки исполнения, которые должны быть четко организованы. С этой целью оно устанавливает единый порядок учета, регистрации и контроля за выполнением приказов, распоряжений и указаний.

Экономические – технико-экономическое обоснование; экономическое стимулирование; мотивация служебной деятельности; оплата труда и т. д.

Экономические методы управления – это элементы экономического механизма, с помощью которого обеспечивается прогрессивное развитие органа (подразделения).

Экономические методы основываются на правильном использовании экономических законов и способов воздействия. Они базируются на действии экономических механизмов мотивации и стимулирования активной служебной деятельности. Важнейшим экономическим методом управления сотрудниками является технико-экономическое планирование, которое объединяет и синтезирует в себе все экономические методы управления.

С помощью планирования определяется программа деятельности подразделения. Каждое подразделение получает текущие планы по определенному ряду показателей.

Огромное значение в системе материального стимулирования имеет эффективная организация заработной платы в соответствии с количеством и качеством труда.

Для достижения поставленных целей необходимо четко определить критерии эффективности и конечные результаты служебной и экономической деятельности в виде совокупности показателей, установленных в плане экономического развития подразделения. Таким образом, роль экономических методов заключается в мобилизации служебного коллектива на достижение конечных результатов.

Социально-психологические – социально-психологический анализ; социально-психологическое планирование; создание творческой атмосферы; участие сотрудников в управлении; социальное и моральное стимулирование; удовлетворение культурных и духовных потребностей; формирование служебных коллективов, создание в них нормального психологического климата; развитие у сотрудников инициативы и ответственности; установление моральных санкций и поощрений.

Социально-психологические методы основаны на способах мотивации и морального воздействия на сотрудников и известны как методы убеждения. Социологические исследования свидетельствуют о том, что если успех деятельности хозяйственного руководителя на 15 % зависит от его профессиональных знаний, то на 85 % – от умения работать с сотрудниками.

Управленческое воздействие экономических и социально-психологических методов носит косвенный характер. Нельзя рассчитывать на автоматическое действие этих методов и трудно определить силу их воздействия на конечный эффект.

Социально-психологические методы управления основаны на использовании социального механизма управления (система

взаимоотношений в служебном коллективе, социальные потребности и т. п.). Специфика этих методов заключается в значительной доле использования неформальных факторов, интересов личности, группы, коллектива в процессе управления сотрудниками подразделения.

Социально-психологические методы – это способы осуществления управленческих воздействий на сотрудников, базирующиеся на использовании закономерностей социологии и психологии. Объектом воздействия этих методов являются коллектив сотрудников и отдельные личности. По масштабу и способам воздействия эти методы можно разделить на две основные группы: социологические методы, которые направлены на группы сотрудников и их взаимодействие в процессе служебной деятельности; психологические методы, которые направлены на личность конкретного сотрудника.

Такое разделение достаточно условно, так как в современном обществе человек всегда действует не изолированно, а в группе разных по психологии людей. Однако эффективное управление человеческими ресурсами, состоящими из совокупности высокоразвитых личностей, предполагает знание как социологических, так и психологических методов.

Социологические методы играют важную роль в управлении коллективом, они позволяют установить назначение и место сотрудников в коллективе, выявить лидеров и обеспечить их поддержку, связать мотивацию сотрудников с конечными результатами служебной деятельности, обеспечить эффективные коммуникации и разрешение конфликтов в коллективе. Социальное планирование обеспечивает постановку социальных целей и критериев, разработку социальных нормативов (уровень жизни, оплата труда, потребность в жилье, условия труда и др.) и плановых показателей, достижение конечных социальных результатов.

Данные методы широко используются в ходе исследования системы ОВД. Они составляют научный инструментарий в работе с коллективом, они предоставляют необходимые данные для подбора, оценки, расстановки и обучения персонала и позволяют обоснованно принимать кадровые решения. Анкетирование позволяет собирать необходимую информацию путем массового опроса сотрудников с помощью специально подобранных анкет. Интервьюирование предполагает подготовку до беседы сценария (программы), затем, в ходе диалога с собеседником, – получение необходимой информации. Интервью – идеальный вариант беседы с руководителем, политическим или государственным деятелем – требует высокой квалификации интервьюера и значительного времени. Социометрический метод незаменим при анализе деловых и дружеских взаимосвязей в коллективе, когда на основе анкетирования

сотрудников строится матрица предпочтительных контактов между людьми, которая также показывает и неформальных лидеров в коллективе. Метод наблюдения позволяет выявить качества сотрудников, которые подчас обнаруживаются лишь в неформальной обстановке или крайних жизненных ситуациях (авария, столкновение, стихийное бедствие). Собеседование является распространенным методом при деловых переговорах, приеме на службу, воспитательных мероприятиях, когда в неформальной беседе решаются небольшие кадровые задачи.

При изучении функционально-структурных связей в управлении системой ОВД используются практически все известные социологии методы сбора и анализа социальной информации: наблюдение, эксперимент, опрос, экспертиза, изучение документов, социометрия.

Социологическое наблюдение (включённое или не включённое в управленческий процесс) как метод сбора социологической информации связано с целенаправленным, систематическим непосредственным отслеживанием и фиксированием значимых повторяющихся событий, явлений, процессов. Главное достоинство наблюдения в том, что оно осуществляется одновременно с процессом управления, в реальном времени. Метод основан на визуальном и слуховом восприятии процессов, касающихся изучаемого объекта и субъекта управления и цели исследования и прямой их регистрации. На наблюдении функционально-структурных связей в управлении отражаются:

- влияние объекта и происходящих в связи с ним событий на наблюдателя;
- субъективная эмоциональная окраска фиксации наблюдаемых процессов, обусловленная складом личности наблюдателя;
- непосредственная связь наблюдателя с объектом;
- неповторимость социальных явлений.

Наблюдение обычно осуществляется в комплексе с другими методами сбора социологической информации на разных этапах реализации исследовательских планов.

Наблюдение как самостоятельный метод в изучении управленческих процессов применяется в тех случаях, когда информация не может быть получена другими способами, но при условии, что к нему не предъявляются требования репрезентативности по отношению к генеральной совокупности.

Достоинства наблюдения как метода сбора информации:

- возможность точного и широкого понимания смысла действия, поведения, сути реакций наблюдателя;
- возможность получения более объективной и оперативной информации;
- наличие прямого контакта между исследователем и объектом;

- отсутствие опосредующих звеньев.

Недостатки наблюдения:

- невольное вмешательство исследователя в ход событий;
- трудности, связанные с фиксацией и описанием исследуемых явлений, необходимость делать эту работу после осуществления наблюдения;
- невозможность охвата исследователем всей совокупности явлений, характеризующих процесс (особенно в случае включённого наблюдения);
- невозможность избежать субъективизма, влияния личностных установок наблюдателя в подходе к изучаемым явлениям;
- локальность наблюдаемых явлений и процессов, ограниченный характер изучаемой в каждый данный момент ситуации.

Для проведения наблюдения разрабатывается программа, включающая в себя все структурные элементы:

- анализ проблемной ситуации; выявление основных понятий, их интерпретацию и операционализацию;
- выработку инструментария, техники и процедур;
- выдвижение гипотез;
- установление объекта и предмета наблюдения;
- регламентацию действий наблюдателя;
- методы обработки и анализа информации.

Социальный эксперимент – метод сбора социальной информации, способ получения информации о количественном и качественном изменении показателей деятельности социального объекта в результате воздействия на него управляемых и контрольных факторов. Специфика социального эксперимента в том, что его объект реагирует на известную внешнюю переменную.

Методологическое основание – концепция социального детерминизма, поэтому основная теоретическая проблема социального эксперимента – выделение значимых переменных, детерминирующих данное социальное явление. Воздействуя на эти переменные и исследуя причинно-следственные зависимости, можно выяснить структуру детерминации данного явления и роль отдельных переменных.

Отличительная особенность социального эксперимента состоит в том, что его проведение требует разработки гипотезы о наличии причинно-следственной связи между исследуемыми явлениями или о характере какого-либо механизма коллективной или индивидуальной деятельности, выведенной логическим путём на основании теоретических и опытных данных. Выбор того или иного фактора в качестве независимой или зависимой переменной определяется гипотезой исследования и природой объекта.

Основные требования к проведению социального эксперимента:

- формирование гипотезы о причинно-следственных связях;

- описание объекта наблюдения в системе его переменных;
- выделение независимых переменных;
- описание условий существования объекта исследования;
- выделение зависимых переменных;
- определение понятий, сформулированных гипотезами через эмпирические показатели и индикаторы;
- описание специфических условий (время, место и т. д.).

Характерные ошибки социальных экспериментов:

- тенденция переоценивать воздействие изучаемой переменной, что приводит к произвольному её толкованию;
- недооценка воздействия дополнительных факторов;
- неверно выбранные эмпирические показатели и индикаторы;
- неадекватность статистических методов природе изучаемых причинно-следственных связей;
- субъективность восприятия экспериментальной ситуации.

Изучение документов – метод сбора любой информации, фиксированной в печатном или рукописном тексте, на магнитной ленте, на фото- или киноплёнке. Социологический документ отражает различные формы общественных связей и отношений между индивидом и обществом, индивидом и социальными группами, между группами; группой и социальным институтом, личностные отношения.

Основными методами изучения документов являются:

- традиционный классический анализ, связанный с умственными, логическими действиями, направленными на освоение главных содержательных сторон документов (идеи, их происхождение, источники, логические связи и противоречия, оценка их различных позиций (политических, нравственных, психических, эстетических, ценностных и т. д.).

При проведении традиционного анализа документов социолога интересуют:

- вид, форма документа, что за документ;
- автор, цель, надёжность документа и достоверность сведений;
- фактическое содержание и выводы о фактах;
- для чего нужен, какую роль играет в обществе;
- имеющиеся в тексте оценки, мотивы, установки и отдельные выводы о них;
- психологический анализ проводится при изучении личных документов (писем, дневников, записок, мемуаров и т. д.);
- юридический анализ служит для изучения юридических документов с использованием юридических терминов;
- контент-анализ в социологии можно использовать в качестве основного метода исследования; параллельного, вспомогательного или контрольного;



– формализованный анализ чаще всего проводится в виде качественно-количественного анализа (контент-анализа). Это специальный достаточно строгий метод изучения содержания документов в целях выявления или измерения социальных факторов и тенденций, отражаемых этими документами.

Объектом контент-анализа могут стать лишь те документы, которые отвечают принципу формализации (однозначное правило для надёжной фиксации нужных признаков) и принципу статистической значимости (факты встречаются с достаточной частотой).

При опросе как методе сбора информации респондентам предлагается в устной или письменной форме упорядоченный набор вопросов, объединённых общей темой исследования. Между исследователем и респондентом в процессе опроса устанавливается непосредственное (интервью) или опосредованное (анкеты) социально-психологическое взаимодействие. Используя различные приёмы, исследователь вызывает у респондента интерес к теме опроса, стимулирует его к активности, искренности.

В процессе опроса с помощью специальных высказываний и вопросов можно:

- выявлять устойчивые, инвариантные аспекты вербального поведения, отражающие мотивы и установки респондентов;
- фиксировать информацию, относящуюся не только к настоящему времени, но и к будущему;
- моделировать различные экспериментальные ситуации;
- получать вербальную информацию, богатую по содержанию и в основном поддающуюся количественной обработке.

Эффективность опросного метода определяется тем, насколько адекватна вербальная информация действительному состоянию сознания или объективным фактам.

На качество информации влияют:

- возможность самонаблюдения и способность респондента понять действительные мотивы своих поступков;
- факторы, связанные с личностью респондента;
- свойства памяти;
- установки по отношению к теме опроса, к организации, к интервьюеру или анкетёру;
- защитные механизмы психики; уровень образования, культуры и интеллекта респондентов.

При анкетном опросе:

- после раздачи анкеты исследователь теряет возможность влиять на ход опроса;
- информация получается в письменном виде посредством анкеты;

– единицы существенных средств мотивации респондента на искренние и полные ответы, на создание у него положительных установок к опросу должны быть заложены в анкету как содержательные замечания, комментарии, объяснения и т. д.

Успех непосредственного социально-психологического взаимодействия исследователя с респондентом (интервью) зависит от:

– вступительного слова (краткого, обоснованного, уверенного) исследователя;

– создания дружеской обстановки;

– места проведения, что связано со спецификой предмета исследования;

– нейтральной позиции интервьюера;

– темы интервью.

Методы анкетирования, интервью, почтового опроса, телетайпного опроса, телефонного интервью, экспресс-опроса предназначены, прежде всего, для массовых опросов. Они направлены на выявление информации, которая отражает знания, мнения, ценностные ориентации и установки респондентов, их отношение к событиям, явлениям и процессам действительности, прошлым, настоящим и будущим.

В практике социологии управления достаточно часто возникает потребность использовать для оценки явлений и процессов компетентных лиц-экспертов.

Можно назвать ряд ситуаций, в которых роль экспертных опросов столь велика, что их не сможет заменить ни один другой метод сбора информации.

При разведывательном плане исследования, когда требуется сформулировать проблему, а проведённое монографическое изучение вопросов не помогло, исследователь вынужден обращаться за экспертизой к учёным и специалистам, занимающимся близкими проблемами (обычно проводить глубокое, клиническое, свободное интервью-экспертизу).

При изучении деловых и моральных качеств руководителя, кандидата или претендента на должность руководителя эксперты на трёх уровнях подчинённости (выше, равный и ниже по должности) по балльной системе оценивают известное множество деловых и личностных качеств. При формировании модели определённой должности деловые и личностные качества, необходимые для успешного исполнения обязанностей по должности, оцениваются экспертами. Эксперты имеют глубокие знания о предмете или объекте исследования. Границы применимости экспертиз на современном этапе развития социологии управления строго не определены, но уже очевидно, что они успешно выполняют задачи интерпретации, диагностики, контроля, планирования, прогнозирования и моделирования. В условиях современности острее возникает необходимость использования экспертных опросов в

конкретных прикладных областях – в сфере организационного управления, – что может способствовать росту производительности и качества труда административных работников, повышению оперативности и качества принимаемых решений.

Социометрия как метод сбора информации решает задачи изучения межличностных отношений в малых социальных группах для успешного управления ими. Специфика метода состоит в том, что ответом на социометрический вопрос является не значение признака, измеренное с помощью некоторой шкалы (порядковой или метрической), а фамилия или номер по списку группы того или иного её члена. Тем самым социометрическая информация отражает структуру связей между членами группы (отдела, отделения, службы, коллектива и т. п.) относительно некоторого критерия, предложенного исследователем при проведении социометрического опроса, а также позволяет установить количественную оценку характера эмоциональных отношений в группе, степень предпочтения в ситуациях ранжированного выбора места в указанной структуре типа «лидер», «изолированный», «предпочитаемый».

Технический аппарат социометрии находит применение в различных сферах микросоциологии, позволяет повысить эффективность труда, смягчить конфликты, способствует выработке, принятию групповых, коллективных решений, выявлению неформальных лидеров, расстановке кадров и т.п. Методологически оправданное и грамотное использование арсенала социометрических методов позволит получить серьёзные теоретические выводы о процессах функционирования, развития групп, достигнуть практических результатов в комплектовании коллективов, в повышении эффективности их деятельности.

Формы выражения методов управления.

Кроме контактов во взаимодействии управляющего с управляемым на уровне личностей – руководитель и подчинённый, существует множество других форм социального управления и самоуправления, то есть выражения методов управления:

- собрания, совещания, планёрки, заседания;
- конференции, семинары;
- общественное мнение,
- деловые игры, «мозговые атаки»;
- экспериментальные оценки;
- приказы, распоряжения, постановления;
- традиции, обычаи, нормы, корпоративный дух и т. п.

Каждая из этих форм имеет свои особенности, требует особых условий их реализации. Собрания, совещания, заседания, планёрки и т. п. используются для разъяснения стоящих перед группой сотрудников задач, обмена мнениями по наиболее сложным проблемам, информацией о ситуации в группе и поиска связанных с нею решений. Правильно

подготовленные, организованные и умело проведённые управленческие мероприятия могут стать эффективными формами коллективного мышления, позволяющими сочетать единоначалие с коллегиальностью, собственные идеи и опыт руководителя со знанием и опытом других членов коллектива. Эти формы способны повысить эффективность управленческой деятельности.

Необходимость в хорошей подготовке, организации и проведении собраний, совещаний, планёрок, «пятиминуток», заседаний объясняется тем, что они относятся к числу самых дорогостоящих видов служебной деятельности и занимают большую часть времени руководителя.

Практика проведения этих форм управления и самоуправления сохранится ещё долгое время именно как встреча руководителя «лицом к лицу» с исполнителями в тех случаях особенно, когда требуется координация действий сотрудников, совместное обсуждение, понимание и осознание данного вопроса; когда дело касается перспективы изменения сферы их функциональных обязанностей и интересов.

Успех, результативность действия этих форм социального управления и самоуправления определяются методом их проведения, составом участников, их размещением в помещении, известным и признанным стилем руководства руководителя, степенью важности и судьбоносности повестки сбора для сотрудников, их активности и реального значения мнения каждого для принятия эффективного решения.

Исследования в социологии управления выявили две ведущие тенденции в поведении сотрудников на такого рода сборах и после них:

1) происходит идентификация мнения всех участников с позиций лидера группы (формального или неформального), который «обычно» предлагал наиболее разумные решения. В результате – потеря самостоятельности суждений; волевой, харизматический подход преобладает над аналитическим; усугубляется опасность зависимости участников сбора от авторитета лидера;

2) участники пытаются достичь консолидации, полного единства взглядов при минимуме различий, что тоже может вызвать эффект «иллюзорности» достигнутой общности мнения, которая ясна и понятна сама по себе и не требует декларирования.

Применение оргтехники может несколько ускорить длительность сборов, но заменить «личное» взаимодействие, встречи не может.

Для проведения деловых игр, «мозговых атак», получения групповых, экспериментальных оценок необходима специальная подготовка сотрудников (моральная, психологическая, организаторская). Высказанные, коллективно выработанные идеи, решения могут иметь социальные последствия для них лично, их коллег и друзей по службе, далеко не всегда приятные: необходимость перестраиваться, переучиваться, повышать квалификацию, поменять место службы, уйти из

коллектива и привыкать к новому, адаптироваться в непривычной технологической и организационной среде и т. п.

Эвристические действия в управлении заключаются в возможности принятия обоснованных оптимальных решений на базе небольшого объема информации в нестандартных творческих ситуациях. Необходимо творческое мышление, умение выделить из многих возможных вариантов определяющие, перспективные. Проведение подобных мероприятий должно опираться на психологию, философию, информатику. Участники деловых игр, поиска оптимальных решений, групповых экспериментальных оценок должны уметь описать ситуацию, классифицировать её, опираясь на интуицию и предвидение, нестандартно мыслить. Руководитель, организатор, координатор эвристического подхода к принятию решения должен обладать способностями к анализу и синтезу, склонностью к научной деятельности.

Использование в управлении и самоуправлении традиций, обычаев предполагает, прежде всего, их наличие в подразделении или коллективе, т. е. устойчивый социально-психологический опыт группы сотрудников, связанных между собой общими целями, интересами и обязательствами. Сохранение и передача социального и культурного наследия в группе в течение длительного времени охватывают материальные и духовные ценности. Управление чаще использует определённые общественные установки, нормы поведения, ценности, идеи, обряды и т. д. Поэтому в управлении их отличает множественность и противоречивость как в применении, так и в отношении к ним.

Например, одну и ту же задачу – избавиться от опозданий подчинённых на службу – руководитель может решать разными способами: выпустить строгий приказ, распоряжение о запрете или предупреждении опозданий с последующим наказанием за провинность либо использовать традиции или обычаи в виде социальных установок типа «В нашем отделе не принято опаздывать на работу!» Традиции и обычаи могут быть связаны с социальной принадлежностью (посвящение в профессию); с изменением социального положения и социального статуса (поздравление с назначением на должность, с защитой диссертации, появлением солидной публикации, получением гранта, высокой премии, с присвоением очередного звания и т. д.); с изменениями в жизни сотрудников (традиции, обычаи отмечать дни рождения, успехи подразделения, удачное завершение служебного периода, встречу Нового года, рождение ребёнка и т. п.)

Общественное самоуправление невозможно без всестороннего изучения и учёта общественного мнения. Оно способно обеспечить практически обратную связь в системе управления, действительный канал непосредственной демократии, стать эффективным средством управления социальными процессами и социального контроля. Общественное мнение

– сложное, своеобразное проявление общественного сознания, не только сформированное на основе официальных законов, норм, установок, традиций и обычаев, но и включающее в себя подражание, внушение, информацию из средств массовой агитации и пропаганды, из каналов межличностного общения – сплетни, слухи и т. п.

Социальная сущность общественного мнения, благодаря которой появляется возможность использования его в управленческих процессах, состоит в оценке событий с точки зрения субъектов и объектов управления, а потому реакция на общественное мнение может быть позитивной, негативной или индифферентной. Выполняя в управлении регулятивно-воспитательную, нормативную, аналитическую, консультативную и оценочную функции, общественное мнение охватывает все сферы общественной жизни. Успешное управление и самоуправление пользуются зрелым, в высокой степени объективным и социально значимым общественным мнением о деятельности системы ОВД.

#### **4.3. Убеждение и принуждение как всеобщие методы управления**

Всеобщими, универсальными методами управленческого воздействия являются убеждение и принуждение. В любой сфере социального управления обнаруживается вариантность соотношения этих методов.

Убеждение направлено на то, чтобы объект управления добровольно исполнял волю субъекта управления. Благодаря убеждению достигается единство воли субъекта и объекта управления. Убеждение – это такое воздействие, которое затрагивает ум и эмоции в их единстве, изменяет неправильные взгляды, отношения, формирует новые, соответствующие требованиям науки или моральным требованиям общества. Убеждение как метод воздействия, по существу, является процессом активного воздействия убеждающего и убеждаемого при ведущей роли первого<sup>1</sup>.

Убеждение и принуждение могут носить государственный и общественный (негосударственный) характер. Убеждение применяется всеми субъектами управления. Что касается принуждения, то оно применяется специально уполномоченными субъектами управления – государственными органами и общественными формированиями на основании правовых норм и норм общественных организаций в установленном ими порядке.

Убеждение как метод социального управления означает моральное, психологическое, материальное воздействие субъекта управления на сознание и волю управляемых, поведение людей, которое порождает,

---

<sup>1</sup> Ковалев А. Г. Коллектив и социально-психологические проблемы руководства. М., 1975. С. 69–70.

укрепляет и развивает сознательность, соответствующую целям и задачам управления, побуждает к осознанному исполнению распоряжений субъекта управления.

Основными видами (мерами) убеждения являются: разъяснение, обсуждение, агитация, предостережение, показ положительного опыта (образцов), поощрение и др.

Существенную стимулирующую роль в управлении играет поощрение. Под поощрением понимается публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета и т. п. лицу в связи с достигнутыми им успехами в своей работе или выполнением общественного долга. Меры поощрения могут быть морального, материального и морально-материального характера.

В систему мер поощрения входят: высшая степень отличия – звание Герой Российской Федерации, почетные звания Российской Федерации, Государственные премии, ордена и медали Российской Федерации и др.

К мерам поощрения относятся также учрежденные в установленном порядке почетные знаки, золотые медали за лучшие научные труды, произведения изобразительного искусства, спортивные достижения, отличную учебу в школе и т. д.

Принуждение состоит в утверждении воли субъекта управления вопреки воле управляемого. В случае неисполнения воли субъекта управления последний воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу объекта управления с целью преобразования его воли, подчинения воле субъекта управления. Принуждение в управлении выражается в применении государственных и общественных принудительных мер. Скажем, нарушение норм права влечет юридическую ответственность, а невыполнение требований, содержащихся в нормах общественных организаций, может повлечь применение лишь мер общественного воздействия.

К государственным принудительным мерам, которое могут применяться в целях поддержания государственной дисциплины, обеспечения законности и правопорядка субъектами государственного управления, относятся меры дисциплинарного, административного, материального и уголовного принуждения.

Дисциплинарное принуждение связано со служебными отношениями субъекта и объекта управления. Оно применяется в целях обеспечения надлежащего и своевременного выполнения объектом управления, нижестоящим органом и его работниками распоряжений субъекта управления, то есть вышестоящего органа (должностного лица). Дисциплинарное принуждение выражается в дисциплинарной ответственности.

Административное принуждение применяется уполномоченными на то органами и должностными лицами. Его применение не связано рамками

служебных отношений. Административное принуждение может применяться независимо от служебной подчиненности. Оно служит общим целям обеспечения государственной дисциплины, законности и правопорядка.

Административное принуждение включает в себя меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения и административные взыскания.

Под мерами административного предупреждения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях предупреждения правонарушений и наступления обстоятельств, угрожающих общественной безопасности. Эти меры имеют профилактическое значение.

В частности, к мерам административного предупреждения относятся: прекращение движения транспорта при возникновении угрозы общественной безопасности или безопасности дорожного движения; запрещение включения в эксплуатацию неисправной отопительной системы, производимое органами государственного пожарного надзора; проверка документов и многие другие меры административно-предупредительного характера.

Под мерами административного пресечения и административно-процессуального обеспечения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые уполномоченными органами и должностными лицами в целях прекращения правонарушения и предотвращения его вредных последствий, а также создания возможности для последующего привлечения виновного к ответственности. К этим мерам относятся: требование прекратить правонарушение; применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; задержание; отстранение от работы лиц, страдающих инфекционными заболеваниями; принудительное лечение венерических заболеваний и другие меры медико-санитарного характера; меры технического характера и др.

Под административным взысканием понимается принуждение, применяемое уполномоченными на то органами и должностными лицами, в целях наказания нарушителя и предупреждения новых правонарушений.

Административное взыскание может выражаться в моральном или материальном воздействии на нарушителя либо во временном лишении его специального права.

Виды административных взысканий указаны в законодательных и иных нормативных актах об административных правонарушениях.

В частности, к административным взысканиям относятся: предупреждение, штраф, конфискация и др.



Материальное принуждение заключается в возмещении материального ущерба, нанесенного противоправными действиями, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам.

Порядок возмещения материального ущерба регулируется действующим законодательством. Размер нанесенного ущерба определяется, как правило, судом, который выносит по делу соответствующее решение о взыскании материального ущерба.

Вместе с тем в предусмотренных законодательством случаях решение о возмещении материального ущерба может быть принято уполномоченными на то органами управления или должностными лицами.

Меры уголовного принуждения применяются за совершение преступления органами следствия и судами в порядке, установленном уголовным и уголовно-процессуальным законодательством.

К ним, в частности, относятся: лишение свободы, исправительные работы без лишения свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, штраф, конфискация имущества, лишение воинского или специального звания, обязательные работы и др.<sup>1</sup>

Таковы методы убеждения и принуждения. Являясь универсальными методами управленческого воздействия, убеждение и принуждение конкретизируются, выражаются в других производных от них методах, к числу которых относятся административные, социально-психологические и экономические методы управления.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие методов управления и их виды;
2. Социальный эксперимент;
3. Административные, методы управления;
4. Экономические методы управления;
5. Социально-психологические методы управления.

---

<sup>1</sup> См.: Ст. 44 УК Российской Федерации, 1996.

## **Тема 5. Система информации и информационное обеспечение управления в органах внутренних дел**

### **План лекции:**

1. Понятие информации и информационного обеспечения управления в органах внутренних дел.
2. Основные направления повышения эффективности информационного обеспечения в органах внутренних дел.

### **5.1. Понятие информации и информационного обеспечения управления в органах внутренних дел**

Понятие «информация» является одним из фундаментальных в современной науке. Об информации много говорят, пишут, спорят и до сих пор не приходят к единой точке зрения, приемлемой для всех. В качестве примера можно привести несколько определений информации, которые встречаются в различных источниках:

Информация – это всеобщее свойство материи.

Информация – это любое взаимодействие в природе и обществе, основанное на информации.

Информация – это всякий процесс совершения работы, процесс информационного взаимодействия.

Информация – это продукт отражения действительности.

Информация (лат. Information – разъяснение, изложение, осведомленность) – одно из наиболее общих понятий науки, обозначающее некоторые сведения, совокупность каких-либо данных, знаний и т. п.

Информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

Форма предоставления информации может быть следующая: данные, заложенные в компьютерах, «синьки», кальки, письма или памятные записки, досье, формулы, чертежи, диаграммы, модели продукции и прототипы, научные труды, судебные документы и другое.

В настоящее время с целью определения качественных характеристик информации привлекают специалистов в области информационных технологий, инженеров, а также профессиональных психологов, лингвистов и экономистов.

Качество информации является сложной характеристикой, основу которой может составлять система показателей, включающая свойства выдачи, обработки и защиты информации – своевременность выдачи информации, ее достоверность, целостность и безопасность.

Информация играет главенствующую роль в процессе эволюции и развития цивилизации. Владение информационными ресурсами и

рациональное их использование создают условия для оптимального управления обществом. И напротив, искажение информации, блокирование ее получения, использование недостоверных данных ведут к ошибочным решениям.

Важнейшей составляющей эффективности в управлении сферами общественных отношений является грамотное извлечение и использование информации различного характера.

Информация с высоким темпом общественного и научно-технического развития является важнейшим ресурсом человечества. Человечество, взаимодействуя с окружающей средой, формирует внутри себя в результате процессов отражения и познания информационную модель мира. От того, как рационально и эффективно используется информация в обществе, зависит прогресс производства, науки, техники, культуры.

Получение информации из окружающего мира происходит с помощью органов чувств посредством анализа и выявления существенных закономерностей, хранения полученной информации в памяти и ее извлечения.

Систематическое научное познание окружающего мира сводится к накоплению информации в форме знаний. По этой причине со стороны процесса познания информация может рассматриваться как знание.

Следует иметь в виду, что при восприятии действительности индивид получает знания о ней в форме данных, которые становятся сообщениями в результате процесса передачи их иным лицам. Информацией данные становятся при использовании сведений и сообщений для решения конкретных задач.

В кибернетике понятие «информация» используется для описания процессов управления в сложных системах. Жизнедеятельность любого организма или нормальное функционирование технического устройства связано с процессами управления, благодаря которым поддерживаются в необходимых пределах значения его параметров.

При рассмотрении процесса управления имеет место взаимодействие управляющего и управляемого объектов, которые связаны между собой каналами прямой (для передачи управляющих сигналов) и обратной (для передачи информации о состоянии управляемого объекта) связи. Таким образом, информация прежде всего является смысловой, т. е. перерабатываемой человеческим сознанием и реализуемой в его деятельности. Она обусловлена потребностями и интересами индивида, социальных групп, классов, находящихся в постоянном общении между собой, в процессе материального и духовного производства и организации всей общественной жизни.

В деятельности органов внутренних дел преобладает особый вид информации под названием социальная, которая является основным

предметом деятельности, характеризует ее результаты, благодаря чему органы внутренних дел способны осуществлять взаимодействие с действительностью, координировать деятельность структур, их функционирование.

Для осуществления процесса управления в органах внутренних дел оперируют системой информации – совокупностью сведений о социально-правовых явлениях и процессах. В специальной литературе систему информации именуют понятием «оперативная обстановка».

Компоненты оперативной обстановки образуют информацию, характеризующую органы внутренних дел как систему решения поставленных задач, объект воздействия и элементы среды функционирования иных объектов воздействия.

Существует несколько разновидностей классификаций информации в органах внутренних дел. Как правило, принято подразделять информацию на оперативно-справочную, оперативно-разыскную, криминалистическую, статистическую или управленческую, производственно-экономическую, архивную и научно-техническую. Обычно в организациях мы встречаемся с такой общей классификацией, когда информация подразделяется на входящую, исходящую и внутреннюю.

Наиболее часто применяемыми методами получения информации в ОВД служат наблюдение (непосредственное, включенное или косвенное); опросы (беседы, анкетирование или интервьюирование); изучение официальных и неофициальных документов; эксперименты лабораторные, полевые, а также специальные методы от тестовых испытаний до экспертных оценок.

В соответствии со сложившимися информационными связями в органах внутренних дел движутся потоки информации, под которыми принято понимать совокупность отдельных сообщений по определенным направлениям. Практика доказала, что отсутствие рациональных схем организации информационных потоков приводит к огромным издержкам и затратам на поддержание необходимой полноты, достоверности и своевременности предъявления информации.

Поступающие в органы внутренних дел данные должны представлять собой именно многомерные распределения, так как только они позволяют проводить сравнения, сопоставления тех или иных индикаторов преступности и правонарушений в соотношении с их качественными и количественными признаками.

На основе сведений о преступлениях и лицах, причастных к их совершению, создаются специализированные базы данных: по выявленным, раскрытым, нераскрытым преступлениям, по делам с законченным расследованием, по ущербу от преступлений, по их участникам и т. д.

Статистические данные о преступности служат основой для выработки многих управленческих решений, при этом методика и техника статистического анализа в управлении практически совпадает с методикой и техникой статистического анализа в криминологии.

Информационное обеспечение управления в органах внутренних дел должно обеспечивать ввод, обработку, хранение и получение необходимой информации и только тех сведений, которые необходимы и достаточны субъекту управления определенного уровня для эффективной организации его работы. Эти сведения должны быть предоставлены в нужный момент и в необходимом объеме.

В требованиях к информации, используемой в управлении органами внутренних дел, указывается, что информация должна отражать все основные характеристики изучаемой совокупности явлений (т.е. быть репрезентативной), обеспечивать изучение объекта во всем многообразии его проявлений и взаимосвязей (быть комплексной), относиться к объекту изучения (релевантность), а также быть объективной и достоверной.

Информационное обеспечение любого из направлений деятельности органов внутренних дел должно состоять из организации сбора информации субъектами управления, взаимодействия технических средств, позволяющих организовать доступ к информации из всего массива данных, и поддержки принимаемых решений субъектом управления.

Основные задачи информационного обеспечения конкретного направления деятельности органов внутренних дел заключаются в проектировании информационных систем с созданием распределенных баз данных, оперативном получении пользователями информации, необходимой для решения конкретной задачи, реализации математических методов анализа информации и создании на их основе систем поддержки управленческого решения, а также в организации функционирования и постоянного совершенствования самого информационного обеспечения, организационных процессов и информационных систем.

Чтобы управление было эффективным, нужна рациональная организация информационных процессов. В этих целях создаются системы сбора, хранения, обработки и передачи информации, необходимой для удовлетворения потребностей управления. Основная задача данных систем заключается в том, чтобы соответствующий субъект мог в нужный момент получить из определенных источников систематизированную и должным образом обработанную информацию по интересующему его вопросу. Информационная система служит как бы посредником между пользователем и источником тех или иных сведений.

Компонентами информационных систем являются: люди (персонал), обеспечивающие функционирование названных систем; информация, которая в них собирается, систематизируется, хранится и обрабатывается;

используемые технические средства; методы, процедуры сбора и преобразования информации.

Совокупность информационных систем органа управления образует систему информации, в которой первые выделяются по какому-либо основанию (виду собираемой информации, функциям управления и т. п.) в качестве подсистем. Таким образом, если понятием «система информации» охватывается вся информация органа управления, то понятием «информационная система» – лишь часть этой информации.

Объективная необходимость создания не одной, а многих информационных систем обуславливается тем, что информация, используемая в органе управления, различается по своему содержанию, предназначению, по методам, средствам сбора, передачи и обработки. Наличие специализированных информационных систем позволяет субъекту управления осуществлять различные подходы к решению возникающих задач. Поэтапное же проектирование, внедрение и совершенствование локальных информационных систем являются реальной основой для последующего создания единой системы информации.

## **5.2. Основные направления повышения эффективности информационного обеспечения в ОВД**

Одним из наиболее актуальных направлений совершенствования информационного обеспечения в органах внутренних дел является использование информационных технологий в деятельности сотрудников, а также формирование единой актуальной базы данных оперативно-служебной деятельности.

Использование информационных технологий предполагает реализацию межведомственного взаимодействия, данных, размещенных в телекоммуникационных системах, сети «Интернет». В настоящее время использование информационных технологий в решении оперативных задач набирает все большую популярность, а в некоторых областях, например в области компьютерной криминалистики, является их неотъемлемой частью. Это открывает новые горизонты и способствует повышению уровня эффективности управления.

Основными критериями эффективности использования информационных технологий в информационном обеспечении служебной деятельности являются:

- использование современных информационных технологий, программного и аппаратного обеспечения;
- подготовка квалифицированных кадров;
- долгосрочный характер развития и использования информационных систем;

– общая техническая оснащенность.

Совершенствование информационных систем должно быть направлено на ликвидацию задержек поступления и обработки информации; фактов ее избытка, несопоставимости сообщений, дублирования данных; низкого коэффициента использования информации. В современных условиях, открывающих возможность использования достижений научно-технического прогресса, первоочередной задачей в рассматриваемой сфере деятельности становится создание на базе ЭВМ и других технических средств современной единой информационно-телекоммуникационной системы (ЕИТКС).

Так, в 2004 году была образована Дирекция Программы МВД России, а уже к концу года была утверждена сама Программа МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел», целью которой являлось повышение эффективности деятельности органов внутренних дел, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности путем совершенствования информационного обеспечения органов внутренних дел на основе реконструкции и оборудования объектов органов внутренних дел новыми и перспективными телекоммуникационными и программно-техническими комплексами с использованием современных телекоммуникационных, информационных и биометрических технологий.

В 2012 году Министерство внутренних дел Российской Федерации утвердило новую концепцию создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России, которая заключалась в комплексном использовании в министерстве новейших информационных систем, телекоммуникационного оборудования, программно-аппаратных комплексов и систем связи, что являлось крайне необходимым условием качественного обеспечения служебной деятельности.

Разработка системы ИСОД МВД России стало продолжением проекта развития единой информационно-телекоммуникационной системы ведомства.

Разрабатываемая система должна была так же решить проблему отсутствия единого подхода к использованию архитектурных решений и комплексного подхода к внедрению информационных систем в органах внутренних дел, использованию банка данных для решения оперативных задач.

В настоящее время деятельность органов внутренних дел немыслима без использования современных телекоммуникационных технологий, позволяющих обеспечить оперативный обмен информацией и эффективное взаимодействие различных подразделений МВД России.

Именно эти обстоятельства обусловили потребность в создании единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел.

Введение в эксплуатацию системы ИСОД МВД России было осуществлено в 2015 году. На тот момент к интегрированной мультисервисной системе было подключено порядка двадцати пяти тысяч автоматизированных рабочих мест. На сегодняшний день насчитывается порядка 350 тысяч пользователей ИСОД МВД России. На данный момент представлено около 130 программно-технических комплексов системы, которые успешно функционируют, эксплуатируются в повседневной деятельности сотрудников и направлены на повышение эффективности информационного обеспечения в органах внутренних дел.

Планово проводятся мероприятия по увеличению мощностей центра обработки данных системы, совершенствованию коммуникационного оборудования и технических средств, реорганизации и повышению пропускной способности каналов связи. В круглосуточном режиме осуществляется техническая поддержка пользователей ИСОД МВД России, что способствует эффективному информационному обмену данными.

Отдельным аспектом является повышение уровня информационной безопасности системы, для чего был разработан комплекс организационно-технических мер по повышению культуры информационной безопасности при работе в системе, в том числе реализована масштабная антивирусная инфраструктура.

Основными структурными компонентами ИСОД МВД России являются: Центр обработки данных, интегрированная телекоммуникационная сеть, сервисы обеспечения повседневной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, системы межведомственного взаимодействия и подсистема обеспечения информационной безопасности.

Прикладные сервисы обеспечения деятельности сотрудников органов внутренних дел представлены следующим перечнем:

- сервис электронного документооборота;
- сервис электронной почты;
- ведомственный информационно-справочный портал;
- система видеоконференцсвязи.
- Прикладные сервисы обеспечения оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России на сегодняшний день представлены следующим перечнем (рисунок 5.1):
- Следопыт-М – информационно-поисковый сервис;
- СООП – сервис обеспечения охраны общественного порядка;
- СОДЧ – сервис обеспечения деятельности дежурных частей;



- СОМТО – сервис обеспечения деятельности подразделений материально-технического обеспечения МВД;
- ГИБДД-М – федеральная информационная система ГИБДД;
- СОЭБ – сервис обеспечения экономической безопасности;
- СОДИ – сервис НЦБ Интерпола;
- ЕАИС ЭКП – сервис экспертно-криминалистической деятельности;
- СУОГЗ – сервис обеспечения государственной защиты лиц;
- СОПС – сервис оформления проезда сотрудников;
- СОПД ГУСБ – сервис ГУ собственной безопасности МВД;
- МОСТ – сервис статистической отчетности;
- ЦИАДИС – банк отпечатков пальцев.

Из числа подсистем межведомственного взаимодействия и поддержки взаимодействия с населением выделяют:

- СПГУ – сервис предоставления государственных услуг;
- СЦУО – систему централизованного учета оружия;
- Ретроспективу – единый банк данных архивной информации;
- ИБД – интегрированный банк данных.

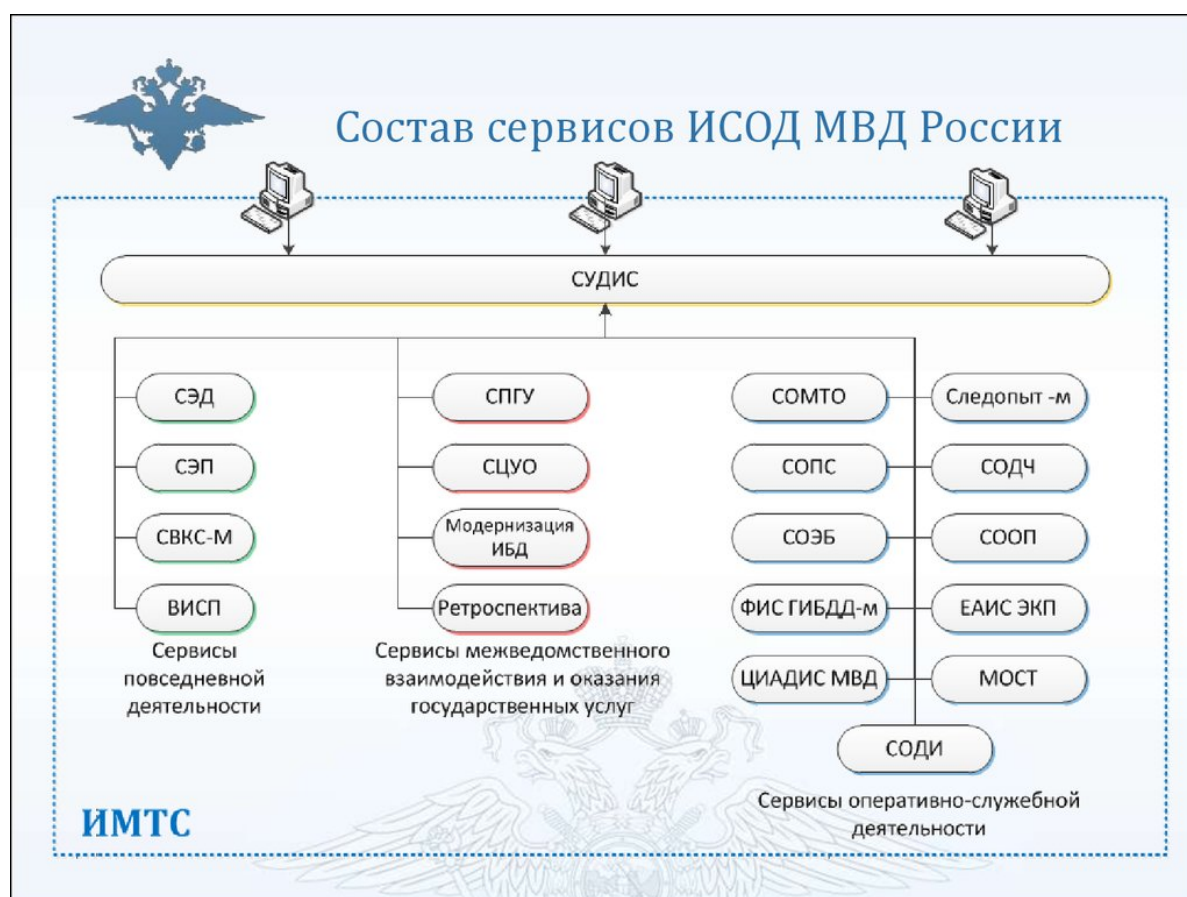


Рисунок 5.1. Состав сервисов ИСОД МВД России

Отдельного внимания заслуживает подсистема обеспечения информационной безопасности ИСОД МВД России, в которую входят (рисунок 5.2):

- криптографическая защита каналов связи;
- антивирусная система;
- сервис СУДИС;
- средства защиты от несанкционированного доступа;
- аппаратные идентификаторы ruToken, крипто-про;
- комплекс организационных мер.

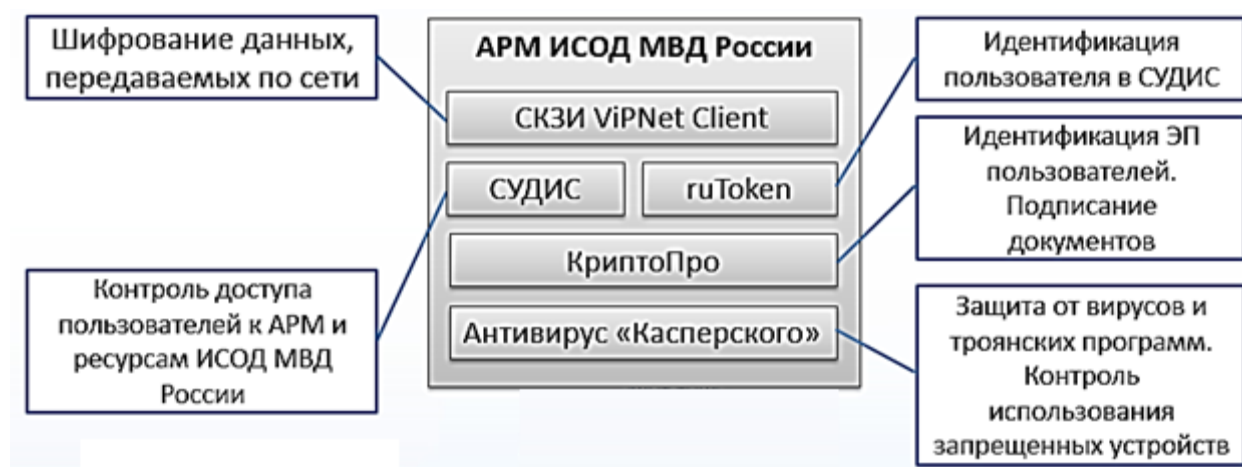


Рисунок 5.2. Назначение основных элементов подсистемы обеспечения информационной безопасности ИСОД МВД России

Сервис управления доступом к информационным системам (СУДИС) является одним из ключевых элементов подсистемы информационной безопасности ИСОД МВД России. Он обеспечивает:

- управление доступом пользователей в систему;
- управление доступом пользователей к сервисам ИСОД МВД России;
- единую точку входа в сервисы ИСОД МВД России;
- регистрацию событий безопасности.

СУДИС позволяет:

- организовать контроль пользователей, имеющих доступ к сервисам ИСОД;
- обеспечить доступ к ресурсам по электронной подписи.

На каждом автоматизированном рабочем месте (АРМ) сотрудника МВД России, входящем в состав ИСОД МВД России и (или) подключенном к ИМТС, должны быть установлены и использоваться следующие средства защиты информации:

1. Сервис управления доступом к информационным системам и ресурсам ИСОД МВД России (СУДИС). Вход в операционную систему, установленную на АРМ, должен осуществляться исключительно посредством программного обеспечения СУДИС.

2. ViPNet Client . Установка ViPNet Client на АРМ должна выполняться вне зависимости от количества аппаратных комплексов ViPNet Coordinator. ViPNet Client должен быть настроен на работу во 2-м режиме средствами центра управления ViPNet-сетью.

3. Антивирус Касперского.

4. Агент антивируса Касперского. Агент должен быть подключен к серверу администрирования Kaspersky Security Center ИСОД МВД России.

5. КриптоПро CSP.

6. Драйвер Рутокен.

Вместе с тем сотрудником МВД России, работающим на АРМ, должен быть получен ключевой носитель Рутокен с записанным на него ключом электронной подписи, привязанным к персональной учетной записи СУДИС сотрудника МВД России.

Сервис управления доступом (СУДИС):

1. Управление доступом пользователей в операционную систему.

2. Управление доступом пользователей к сервисам ИСОД МВД России.

3. Управление доступом сервисов ИСОД МВД России к другим сервисам ИСОД МВД России.

4. Единая точка входа в сервисы ИСОД МВД России.

5. Регистрация событий безопасности.

6. Управление полномочиями пользователей ИСОД МВД России.

7. Обеспечение доступа к ресурсам ИСОД МВД России с использованием электронной подписи.

В каждом территориальном подразделении МВД России регионального уровня назначается уполномоченное лицо, ответственное за создание учётных записей (УЗ) пользователей – администратор доступа. Количество и зона ответственности администраторов доступа определяются в каждом территориальном подразделении МВД России самостоятельно.

Назначение производится приказом «О назначении уполномоченных лиц, ответственных за процесс создания, изменения, блокирования учётных записей пользователей ИСОД МВД России в подразделениях системы МВД России». Копия приказа в электронном виде должна быть направлена в адрес ЕЦЭ (по электронной почте, либо по факсу на единый номер поддержки). Оператор ЕЦЭ регистрирует обращение. В срок не более пяти рабочих дней выполняется создание учётной записи администратора доступа. Администратор доступа может уточнить статус обработки обращения через оператора ЕЦЭ.

Логин и временный пароль администратору доступа сообщаются по указанному в приказе телефону сотрудником ЕЦЭ.

В обязанности администратора доступа входит:

- сбор сведений об организационной структуре подразделений, в которых производится внедрение и эксплуатация сервисов ИСОД;
- формирование и отправка заявок на создание УЗ пользователей;
- получение логинов и временных паролей пользователей и их выдача сотрудникам подразделения;
- ответственность за полноту и достоверность предоставленных сведений.

Учётная запись пользователя должна отражать актуальную информацию о пользователе. Пользователь несёт ответственность за достоверность предоставленных сведений и своевременное информирование администратора доступа о произошедших изменениях в личной и служебной информации согласно полям формы заявки.

По запросу пользователя администратор доступа оформляет заявку на изменение учётных записей с указанием следующих данных: логина, ФИО, подразделения, должности, вносимых изменений, оснований внесения изменений. Заполненную по форме заявку администратор доступа должен выслать со своего персонального служебного почтового адреса на адрес ЕЦЭ. Оператор ЕЦЭ регистрирует обращение и сообщает уникальный идентификатор заявки. В срок не более пяти рабочих дней выполняется изменение учётных записей пользователей. Администратор доступа может уточнить статус обработки обращения через оператора ЕЦЭ по единому телефону поддержки.

В результате обработки заявки на изменение учётных записей пользователей администратору доступа на персональный служебный почтовый адрес поступает информация об изменении. Блокирование учётных записей пользователя осуществляется при увольнении сотрудника, при получении информации о компрометации (или при подозрении на компрометацию) его УЗ и в иных случаях по решению непосредственного руководителя сотрудника. Разблокирование УЗ производится по решению непосредственного руководителя соответствующего сотрудника.

Руководитель подразделения направляет администратору доступа логин, ФИО, пользователя, для которого производится блокирование или разблокирование УЗ. По запросу руководителя подразделения администратор доступа оформляет заявку на блокирование или разблокирование учётных записей с указанием следующих данных: логина, ФИО, подразделения пользователя. Заполненную в свободной форме заявку администратор доступа должен выслать со своего персонального служебного почтового адреса на адрес ЕЦЭ. Оператор ЕЦЭ регистрирует обращение и сообщает уникальный идентификатор заявки. В

срок не более одного рабочего дня выполняется блокирование или разблокирование УЗ пользователя. В результате обработки заявки администратору доступа на персональный служебный почтовый адрес поступает подтверждение о произведённом блокировании или разблокировании.

Смена пароля УЗ пользователя производится пользователем самостоятельно с использованием функциональности Сервиса управления доступом. В случае если пользователь забыл свой пароль, ему необходимо обратиться к администратору доступа, который оформляет заявку на восстановление пароля к УЗ с указанием следующих данных: логина, ФИО, подразделения пользователя. Оператор ЕЦЭ регистрирует обращение и сообщает уникальный идентификатор заявки. В срок не более одного рабочего дня выполняется установка нового временного пароля к УЗ пользователя.

Отдельно необходимо отметить возможности информационного ресурса «Ведомственный информационно-справочный портал» (ВИСП) системы ИСОД МВД России, который является инструментом информационной поддержки эффективного управления и использования общих информационных ресурсов для сотрудников МВД России, а также формирования единого информационного пространства, структуризации и хранения ведомственной информации.

ВИСП обеспечивает:

- доступ сотрудников к внутренней ведомственной информации, связанной с ИСОД МВД России;
- доступ сотрудников к сведениям об организационно-штатной структуре МВД России;
- доступ сотрудников к адресно-телефонному справочнику МВД России;
- информирование сотрудников о мероприятиях, связанных с ИСОД МВД России.

Областью применения ВИСП является деятельность сотрудников и должностных лиц подразделений МВД России центрального аппарата и территориальных органов МВД России. Объектом автоматизации являются подразделения МВД России в части информирования сотрудников о ведомственной деятельности, предоставления доступа к внутриведомственной справочной информации и осуществлению упрощенного взаимодействия с руководством в электронной форме.

В ВИСП реализовано выполнение следующих функций:

Модуль ведения адресно-телефонного справочника:

- просмотр организационной структуры МВД России, списка сотрудников ведомства и карточек сотрудников ведомства;
- редактирование карточки сотрудника.

Модуль ведения справочной информации о деятельности МВД России:

- просмотр справочной информации;
- размещение документов (файлов любых форматов).

Модуль ведения новостей и событий:

- размещение комментариев к новостям;
- просмотр новостей и событий.

Модуль ведения опросов:

- прохождение опросов.

Модуль взаимодействия с сотрудниками:

- создание и отправка сообщения руководству

Департамента информационных технологий, связи и защиты информации МВД России.

Модуль ведения вопросов и ответов:

- публикация вопросов и ответов;
- просмотр опубликованных вопросов и ответов.

Модуль поиска по ВИСП:

- поиск информации по ВИСП.

ВИСП располагается в облачной инфраструктуре ИСОД МВД России.

Матрица ролевого доступа представлена в таблице 5.1.

**Матрица ролевого доступа**

**Таблица 5.1**

Роль	Полномочия
ответственный за информационные разделы	создание, редактирование и удаление новостей, комментариев к новостям и опросов
ответственный за ответы на вопросы пользователей	публикация, редактирование и удаление ответов
ответственный за раздел справочной информации	создание, редактирование и удаление раздела; Создание, редактирование и удаление файлов и папок раздела
ответственный от отдела за взаимодействие с сотрудниками	обработка и ответы на сообщения
администратор	создание, редактирование и удаление новостей, комментариев к новостям и опросов; публикация, редактирование и удаление ответов на вопросы; создание, редактирование и удаление раздела; создание, редактирование и удаление файлов и папок раздела; обработка и ответы на сообщения; назначение ролей пользователям; просмотр должностных лиц; управление настройками, главное меню; управление сервисами.

В ВИСП предусмотрено использование следующего оборудования:

- серверное оборудование для создания информационно-вычислительной части ВИСП;
- персональные компьютеры для организации рабочих мест пользователей ВИСП.

Распределение доступа пользователей к ресурсам ВИСП осуществляется в соответствии со следующими ролями пользователей:

- ответственный за информационные модули (новости, опросы);
- ответственный за ответы на вопросы пользователей;
- ответственный за разделы модуля справочной информации;
- ответственный от отдела за взаимодействие с сотрудниками;
- администратор.

Назначение полномочий пользователей ВИСП осуществляется через графический интерфейс административной панели ВИСП.

При этом доступ к графическому интерфейсу предоставляется только пользователям, прошедшим идентификацию и аутентификацию с использованием единой страницы идентификации и аутентификации Сервиса управления доступом.

Основные характеристики ВИСП:

ВИСП является сервисом ИСОД МВД России и базируется на вычислительных мощностях ИСОД МВД России.

ВИСП располагается в облачной инфраструктуре ИСОД МВД России и построен с учётом требований, предъявляемых к инфраструктуре ИСОД МВД России.

ВИСП реализован в рамках трёхуровневой логической модели для обеспечения масштабируемости и надёжности.

На стороне ВИСП реализованы интерфейсы взаимодействия с СУДИС по выполнению следующих функций:

- идентификация и аутентификация пользователей ВИСП с использованием системы СУДИС;
- обеспечение авторизации пользователей на ВИСП;
- завершение активной сессии пользователя на ВИСП, включая реализацию функции единого выхода СУДИС;
- получение идентификационных данных пользователей, зарегистрированных в СУДИС.

ВИСП построен с использованием промышленной, linux-совместимой операционной системы Ubuntu, оптимизированной для использования в облачной инфраструктуре и обеспечивающей высочайшую производительность, расширенные возможности масштабирования и надёжность разрабатываемых приложений. Хранилище данных ВИСП построено в системе управления базами данных (СУБД) MySQL. ВИСП разработан на языке программирования Ruby.

Ограничения, накладываемые на область применения.

ВИСП может использоваться только в обеспечении повышения информирования сотрудников и должностных лиц подразделений МВД России центрального аппарата и территориальных органов МВД России в части повседневной деятельности ведомства и в части использования сервисов ИСОД МВД России.

Интегрированные банки данных МВД России служат для автоматизации бизнес-процессов служебной деятельности сотрудников подразделений МВД России на федеральном и региональном уровнях при формировании, ведении и использовании централизованных оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов.

Интегрированные банки данных представляют основной вид информационного обеспечения оперативно-служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел с 1993 года, находясь в постоянном развитии.

В настоящее время в ФКУ «ГИАЦ МВД России» и информационных центрах территориальных органов МВД России эксплуатируются программно-технические комплексы интегрированных банков данных (ИБД) общего пользования федерального (ИБД-Ф) и регионального (ИБД-Р) уровней.

Интегрированные банки данных (ИБД-Ф и ИБД-Р) (рисунок 5.3) находятся в тесном информационном взаимодействии. Помимо этого они предоставляют для других информационных систем сервис ввода информации с ее дальнейшей интеграцией и поисковые возможности.

В состав программного обеспечения ИБД входят:

- база данных системы с интегрируемыми элементами;
- рабочие места пользователей в виде почтовых и веб-клиентов;
- подсистемы специализированные по направлениям деятельности МВД России;
- подсистема генерации отчетов;
- сервисы обеспечения взаимодействия с системой межведомственного взаимодействия для обеспечения выполнения государственных услуг в электронном виде.

Автоматизация лишь отдельных процессов деятельности МВД России привела к ситуации, когда информационные массивы служб и подразделений органов внутренних дел оказались слабо интегрированы между собой, что крайне затрудняло решение задач, стоящих перед МВД России, такие как:

- борьба с межрегиональными и серийными квалифицированными преступлениями;
- работа с преступлениями, которые не раскрыты, посредством поиска типичных преступлений и идентификации лиц;



– подготовка аналитической и сводной статистической информации по формированию и ведению централизованных оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов.

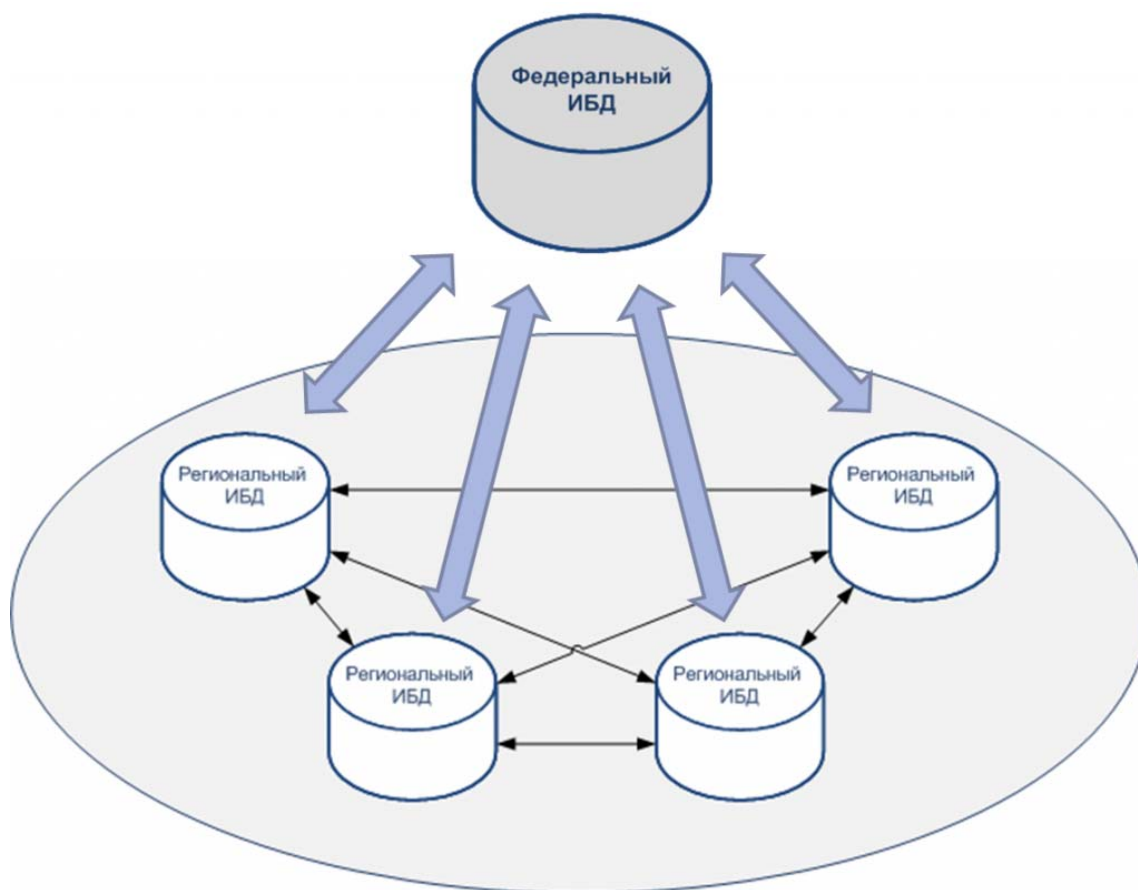


Рисунок 5.3. Структурная схема федерального интегрированного банка данных МВД России

Для решения описанных выше задач было принято решение разработать программное обеспечение интегрированного банка данных федерального уровня (ИБД-Ф), формируемого на основе данных из различных автоматизированных систем департаментов и управлений МВД России, подразделений территориальных органов МВД России, федеральных органов исполнительной власти.

В настоящий момент ИБД-Ф включает в себя следующие подсистемы, обеспечивающие формирование и ведение централизованных учетов:

- «Картотеку» – оперативно-справочный (пофамильный) учет;
- «АБД-Центр» – учет преступлений и лиц, подозреваемых, обвиняемых в их совершении;

- «Номерные вещи» – учет похищенных и изъятых номерных вещей и документов;
- «ФР-Оповещение» – учет лиц, объявленных в федеральный и межгосударственный розыск;
- «Оружие» – учет утраченного или выявленного огнестрельного оружия и иного вооружения;
- «Автопоиск» – учет разыскиваемых транспортных средств и информационное взаимодействие с автоматизированной системой оперативного информирования органов внутренних дел Российской Федерации о похищенных автотранспортных средствах, состоящих на учете в Генеральном секретариате Интерпола;
- «Антиквариат» – учет похищенных предметов, имеющих культурную (историческую, научную, художественную) ценность;
- «Криминал-И» – учет правонарушений и преступлений, совершенных на территории Российской Федерации иностранными гражданами или лицами без гражданства, а также в отношении их;
- «Паспорт-Центр» – учет выдаваемых, утраченных и похищенных паспортов (бланков паспортов);
- «АСВ-РИФ» – Регистр Федерального интегрированного информационного фонда на основе сведений, содержащихся в базах данных ИБД-Ф и автоматизированных систем подразделений центрального аппарата МВД России, а также заинтересованных министерств и ведомств.

В ходе деятельности территориальные органы МВД России оперируют значительными объемами информации по различным объектам учета, находящихся в сфере их интересов. Возникает задача оперативной регистрации, распространения, обработки и хранения этой информации.

В связи со значительной унифицированностью процессов во всех территориальных органах МВД России возможна разработка типового решения.

На региональном уровне ИБД-Р обеспечивает взаимодействие с основными информационными системами для обеспечения сотрудников полиции необходимой информацией (рисунок 5.4).

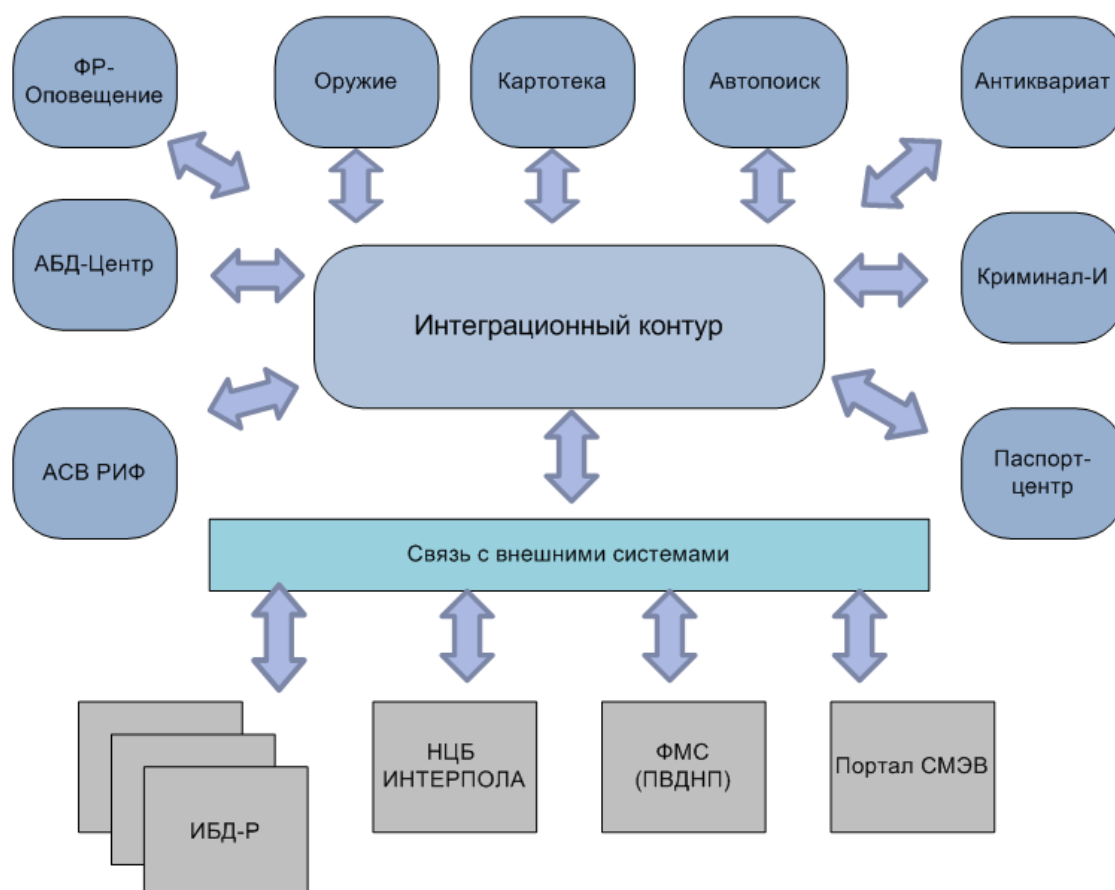


Рисунок 5.4. Интеграционный контур банка данных федерального уровня и связь с внешними системами

В качестве типового программного обеспечения было разработано унифицированное прикладное математическое обеспечение (УПМО) ИБД-Р, имеющий в своем составе следующие программные комплексы (рисунок 5.5):

- «Интегрированный банк данных» (ИБД), на базе которого осуществляется формирование и ведение розыскных, криминалистических и профилактических учетов территориальных органов МВД России. В ИБД собирается и хранится общая информация об объектах учета, информация о связях объектов учета с учетными документами;
- «Оперативно-справочная картотека» (ОСК), обеспечивающая формирование в территориальных органах МВД России автоматизированного оперативно-справочного учета (пофамильной картотеки) лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, осужденных за совершение преступлений;
- «Автоматизированная информационно-справочная система «Статистика» (АИСС «Статистика»), обеспечивающая учет и обработку документов первичного учета статистических карточек и формирование на

их основе государственной статистической отчетности о преступности в территориальных органах МВД России;

– «МОСТ Р Регион» – программный комплекс, позволяющий получать и формировать на основе унифицированных отчетных срезов нерегламентные статистические отчеты по заданиям сотрудников Центрального аппарата МВД России, формируемые в ПК «МОСТ Р» федерального уровня.

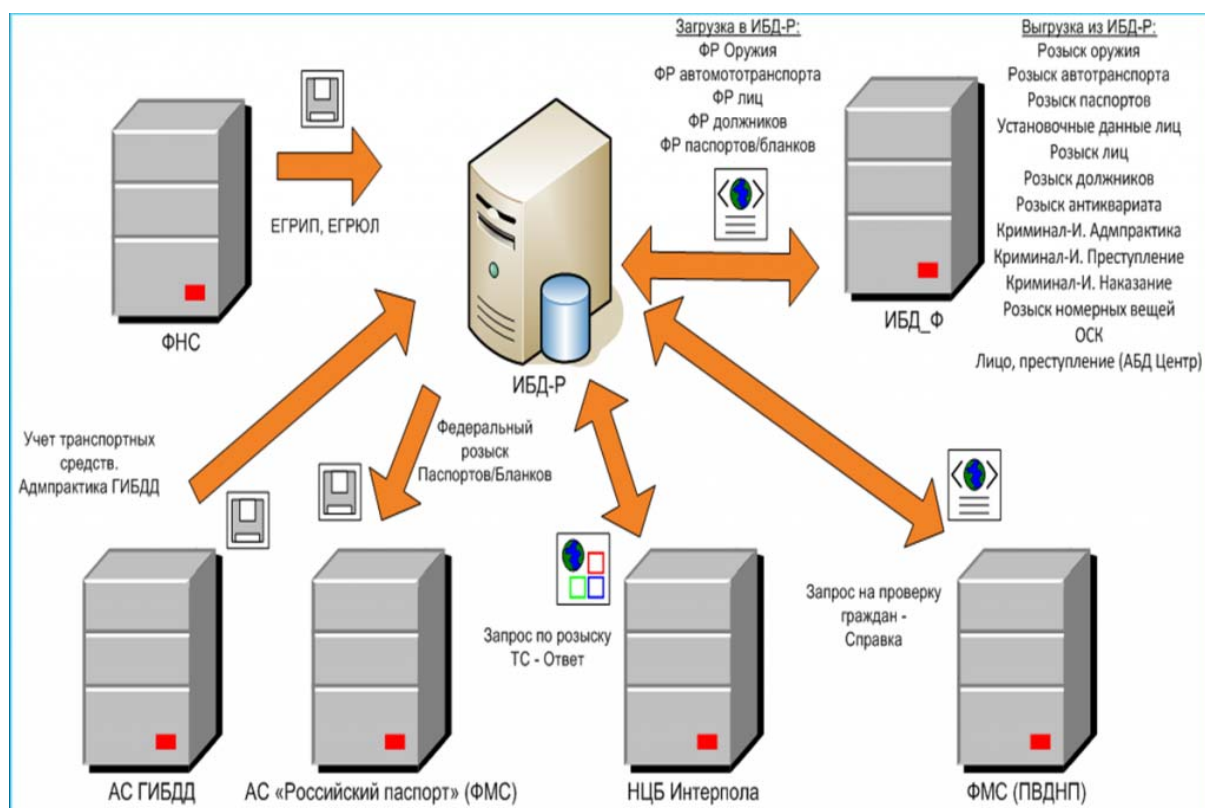


Рисунок 5.5. Контур банка данных регионального уровня и взаимодействие с основными информационными системами для обеспечения сотрудников полиции необходимой информацией

Таким образом, программно-технические комплексы МВД России являются одним из ключевых компонентов повышения эффективности информационного обеспечения в органах внутренних дел и позволяют:

- интегрировать разрозненные информационные ресурсы органов внутренних дел в единый банк данных;
- организовать эффективное информационное взаимодействие информационных систем органов внутренних дел;
- обеспечить оперативный и безопасный доступ сотрудников органов внутренних дел к интегрированному банку данных, в том числе в режиме удаленного доступа.

В настоящее время в сервисе управления доступом к информационным ресурсам и системам ИСОД МВД России имеется порядка 350 000 учетных записей пользователей, разработано порядка 40 прикладных сервисов, что является показателем востребованности системы, являющейся ключевым элементом повышения эффективности информационного обеспечения.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Как построена система информации в органах внутренних дел?
2. Какие методы получения информации в органах внутренних дел существуют в настоящее время?
3. Как осуществляется информационное обеспечение в органах внутренних дел?
4. Приведите основные задачи информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.
5. Приведите основные направления совершенствования информационных систем в органах внутренних дел.

## **Тема 6. Аналитическая работа в органах внутренних дел**

### **План лекции:**

1. Сущность и содержание аналитической работы. Понятие оперативной обстановки.
2. Методика прогнозирования оперативной обстановки. Направления совершенствования аналитической работы в ОВД.

### **6.1. Сущность и содержание аналитической работы. Понятие оперативной обстановки**

Важнейшей составляющей управления является аналитическая работа, без которой невозможна реализация других функций управления: прогнозирования, планирования, контроля и т. д. Аналитическая работа в деятельности органов внутренних на основе научных методов выявляет тенденции развития общества в области правопорядка, преступности, миграционных вопросов и т. д.

Аналитическая работа вследствие своей сложности требует качественной организации. Содержанием такой организации является формирование целей и задач аналитики, обеспечение необходимыми ресурсами, разработка адекватных критериев оценки, создание устойчивой аналитической системы на всех уровнях управления системы МВД России.

Аналитическая работа в деятельности органов внутренних представляет собой специализированную исследовательскую деятельность специально образованных подразделений. Таким образом, аналитическая работа – это функция управления, включающая обширную систему организационных мероприятий и методических приемов для сбора, изучения и оценки информации о состоянии преступности и общественного порядка, результатах практической деятельности органов по выполнению возложенных на них задач, а также об условиях, в которых эти задачи решаются<sup>1</sup>.

Основным актом управления является принятие управленческого решения. Ответственность лица, принимающего решение, заставляет последнего формировать его на основе определенной информационной базы и аналитики.

Аналитическая работа требует наличия обширной системы сбора, учета и анализа информации, которая эксплуатируется информационными центрами МВД России. На федеральном уровне они представлены Главным информационно-аналитическим центром (ГИАЦ) МВД России.

---

<sup>1</sup> Масленников Э. П. Организационно-правовые основы и методика аналитической работы в ОВД. М., 1979.

Все информационно-поисковые системы можно свести в два класса: розыскные учеты и оперативно-справочные учеты.

Оперативно-справочные учеты содержат:

- сведения о судимости, привлечении лица к уголовной ответственности, реабилитации;
- сведения о месте отбывания наказания;
- дактилоскопические карты и т. п.

В практической деятельности ОВД в основном используются два вида анализа: общий или комплексный, именуемый оперативной обстановкой и частный анализ.

Оперативная обстановка представляет собой результат аналитической деятельности – свод информации, имеющий иерархичную структуру. Оперативная обстановка может включать информацию по различным направлениям и соответствующим образом классифицироваться:

- о состоянии преступности и правопорядка в целом в различных территориальных масштабах;
- состояние параметров, не являющихся непосредственно показателями правопорядка, но влияющих на него;
- показатели органа внутренних дел, характеризующие эффективность деятельности либо преобразований;
- показатели, связанные с предоставлением услуг населению.

При этом внешние условия объективно определяют характер и направленность деятельности органов и подразделений ОВД. Однако и внутренние условия активно влияют на внешние, способствуя укреплению правопорядка на обслуживаемой территории.

При анализе оперативной обстановки следует понимать, что она не является чем-то статичным и останется неизменной до воздействия каким-то управленческим актом. Оперативная обстановка – это информация о процессе, обстановка меняется постоянно, следовательно, руководствуясь ею, надо учитывать динамику, ретроспективу и актуальность.

Основной методологией изучения оперативной обстановки является системный подход, требующий структурного описания всех элементов с их взаимосвязями, т. е. указание составляющих его компонентов, выявление функциональной роли каждого из них, определение целевого назначения выделенных компонентов объекта изучения, фиксирование связей между компонентами и их совокупностями. В наиболее общем виде модель оперативной обстановки должна состоять из трех основных блоков, позволяющих характеризовать:

- преступность и иные правонарушения, а также лиц, их совершивших, как объекты непосредственного воздействия со стороны системы ОВД, работа по предупреждению и раскрытию преступлений;

– обеспечение общественного порядка и общественной безопасности;

– условия внешней среды (демографические, национальные (в том числе межнациональные отношения), экономические, социально-политические, географические, территориальные характеристики).

С учетом влияния внешних факторов модель оперативной обстановки строится на территориальной основе: по республике, по столице республики, городам районного значения, районам, другим городам и населенным пунктам.

Общий анализ оперативной обстановки на территории республики, ГУВД, РОВД представляет собой совокупность организационных, методических и технологических действий по сбору, изучению и оценке специально отобранной информации, осуществляемых по определенным правилам и в соответствующей последовательности с целью выявления основных тенденций и характеристик оперативной обстановки и своевременного осуществления управленческих воздействий на систему органов и подразделений внутренних дел. Основное назначение общего или комплексного анализа состоит в определении узловых проблем организации и деятельности органов внутренних дел на приоритетных направлениях обеспечения правопорядка на территории района с позиции общесистемных интересов РОВД и потребностей населения района в целом. К наиболее характерным признакам общего анализа оперативной обстановки обычно относят: изучение и оценку всей совокупности оперативной обстановки; ориентировку на целостную оценку состояния и направлений организации деятельности органов внутренних дел района, города, республики, иначе говоря – обстановку в целом.

Таким образом, общий анализ оперативной обстановки на территории республики, города, района предполагает изучение всех факторов: преступности и иных правонарушений; географических, социально-экономических, демографических и иных факторов внешней среды; эффективности оперативно-служебной деятельности по соответствующим направлениям или линиям работы; состояния сил и средств РОВД, степени влияния аппаратов МВД, УВД, РОВД на организацию и конечные результаты деятельности органов и подразделений на местах, т. е. управленческой деятельности, в том числе обеспечения безопасности движения; исполнения уголовных наказаний; обеспечения пожарной безопасности; обеспечения охраны объектов и квартир граждан; работы с кадрами; тылового обеспечения.

Особенностью общего анализа является то, что основным субъектом организации его проведения выступают руководители МВД, УВД, РОВД. Участие руководителя должно состоять не столько в том, чтобы он лично выполнял те или иные аналитические операции, сколько в организации этой работы, умелом руководстве ею, хорошем знании соответствующих



методологических принципов и методических приемов, умении грамотно составлять аналитические документы и на их основании принимать квалифицированные управленческие решения и добиваться всесторонне обоснованных и практически значимых результатов.

Этому должны способствовать обоснованные выводы, полученные в результате общего анализа и оценки оперативной обстановки. От этого в основном зависит эффективность управленческого воздействия МВД, УВД, РОВД на изменение оперативной обстановки, результативность деятельности подчиненных ОВД в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Частный анализ в отличие от общего выделяется в самостоятельный вид изучения отдельных проблем организации борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. Потребность в частном анализе возникает и в процессе общего анализа оперативной обстановки при выявлении отдельных вопросов и проблем, по которым требуется глубокое исследование, или при постановке задач вышестоящим руководством. Примером частного анализа могут служить: изучение деятельности определенной службы – обычно проводится с целью оценки оперативной обстановки, складывающейся по линии данной службы. Могут быть и другие поводы: плановая проверка деятельности службы, резкое ухудшение показателей работы, сложный морально-психологический климат в коллективе и др.; изучение одной или нескольких проблем борьбы с преступностью (например, в сфере экономических преступлений, охраны общественного порядка и т.п.) при возникновении необходимости в этом. По результатам этого анализа готовится отдельная записка или представление, могут разрабатываться особые планы или управленческие решения.

Весьма эффективен сравнительный анализ как метод аналитической работы, выступающий в силу его распространенности в виде самостоятельного направления. Обычно он используется для выяснения причин значительной разницы в результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, которые работают примерно в равных условиях. Он часто применяется в тех случаях, когда ставится задача определить, какой из двух-трех подчиненных органов, имеющих положительные результаты оперативно-служебной деятельности, занимает передовые позиции или когда ставится конкретная аналитическая задача – выявить передовой опыт работы и найти объективные критерии деятельности служб, подразделений и отдельных сотрудников. Все виды анализа используются в комплексе и направлены на поиск путей повышения эффективности работы исследуемого органа, вскрытие и устранение недостатков. Являясь базой текущего и перспективного планирования, анализ дает возможность наиболее целесообразно использовать имеющиеся в распоряжении министра, начальника УВД,

РОВД силы и средства, перераспределяя при необходимости трудовые и материально-технические ресурсы, оперативно принимать меры по улучшению служебной деятельности подразделений и личного состава.

Многообразие факторов, условий, влияющих на изменение оперативной обстановки, требует от руководителей ОВД умения находить главное, устанавливать причинную связь между различными событиями и явлениями с тем, чтобы вовремя обнаружить признаки, свидетельствующие о появлении той или иной тенденции, спрогнозировать развитие ситуации и своевременно на нее отреагировать.

В научной литературе можно встретить высказывание о том, что не следует без особой необходимости усложнять анализ оперативной обстановки и изучать те факторы, которые в данном конкретном случае играют второстепенную роль и не являются определяющими. С подобным высказыванием в настоящее время нельзя согласиться, т.к. мы знаем, что порой самые, казалось бы, незначительные факторы могут оказать, и оказывают весьма значительное влияние на процессы, происходящие в социальных системах. Поэтому упрощение анализа оперативной обстановки и любого другого анализа, а также прогнозирование ситуации возможно лишь на основе современных информационных технологий.

Таким образом, мы рассмотрели сущность, содержание аналитической работы и понятие оперативной обстановки в ОВД.

## **6.2. Методика прогнозирования оперативной обстановки.**

### **Направления совершенствования аналитической работы в ОВД**

Моделирование является одним из наиболее перспективных методов, позволяющих перевести деятельность правоохранительных органов на современную технологическую и информационную базу. Работа по концептуальному обоснованию и программно-математическому обеспечению комплекса математических моделей анализа и прогнозирования преступности является важнейшим логическим этапом в процессе современной организации аналитической деятельности в правоохранительной системе. Эта работа должна вестись в двух направлениях: обоснование принципов построения и структуры математических моделей анализа и прогнозирования преступности на базе концепций организационного управления, искусственного интеллекта, имитационного подхода, современных информационных технологий; построение программной реализации комплекса моделей анализа и прогнозирования преступности.

Под комплексом моделей понимается интеллектуальная компьютерная система, основанная на собственной базе знаний с высокими адаптивными и логическими возможностями и служащая для осуществления анализа и прогнозирования преступности с учетом

региональных и других особенностей. Эта система должна обеспечивать информационную поддержку анализа структуры, характера, динамики и тенденций изменения преступности и ее развития в будущем в зависимости от эволюции социально-криминологических факторов в конкретном регионе, городе, районе; ресурсного обеспечения правоохранительных органов по направлениям их деятельности; специальных программ по профилактике преступных проявлений и обеспечения системы безопасности граждан в регионе, городе, районе, научно-исследовательских работ в плане построения криминологических гипотез и рекомендаций. Система позволит обеспечить динамическое наблюдение за состоянием криминологической обстановки, эффективно использовать средства информационно-вычислительной сети, оптимизировать информационное обеспечение управления правоохранительной системой. Программно-методическое обеспечение компьютерной системы анализа и прогнозирования преступности позволит на основе простого интерфейса, понятного практическим работникам, получать в требуемом виде информацию о состоянии и прогнозе криминологической обстановки в регионе, городе, районе.

**Прогнозирование** – одна из основных составляющих управленческого процесса. Без прогнозирования, без представления об ожидаемом ходе развития событий на основе глубокого анализа информации о развитии объекта исследования невозможно принятие эффективного управленческого решения.

Государственные деятели прошлого, полководцы, бизнесмены принимали подчас блестящие управленческие решения. При этом, как правило, использовались элементы прогнозирования, относящиеся, скорее, к искусству прогнозирования. Ведь науки о прогнозировании, как и науки управления, вообще не существовало. Еще совсем недавно прогнозирование было уделом узкого круга специалистов и находило применение при решении весьма ограниченного круга задач, преимущественно в естественно-научной сфере. В настоящее время нет ни одной области человеческой деятельности, в которой бы в той или иной степени не использовалась прогнозная информация. Ею занимаются представители различных научных дисциплин: экономисты, физики, философы, математики, социологи, историки, юристы и т. д., что дает основание говорить о возникновении на стыке названных наук новой научной дисциплины – прогностики. Предметом ее исследования являются общие принципы, методы и средства прогнозирования состояния объектов любой природы, а также закономерности разработки самих прогнозов.

Под прогнозированием обычно понимают **научное** (т. е. основанное на анализе фактов и доказательств, причинно-следственных связей и закономерностей) определение вероятных путей и результатов предстоящего развития явлений и процессов, оценку показателей,

характеризующих эти явления и процессы, для более или менее отдаленного будущего. Иными словами, прогнозирование заключается в получении информации о будущем состоянии какого-либо объекта на основе анализа его состояний в прошлом и настоящем.

На сегодняшний день разработано значительное число прогнозов в самых различных сферах человеческой деятельности, которые могут быть классифицированы по различным основаниям: в зависимости от целей, задач, объектов прогнозирования, периода упреждения прогноза, методов, используемых для его разработки, и т. д.

Рассмотрим основные понятия и термины, используемые в сфере прогнозирования.

Наиболее общим критерием типологии всех прогнозов является **проблемно-целевой критерий**, разграничивающий прогнозы с точки зрения цели, с которой они разрабатываются. По данному критерию различают два вида прогнозов: **изыскательские** (другое название – исследовательские, **поисковые**, **трендовые**) и **нормативные** (программные, целевые)<sup>1</sup>.

**В основе изыскательского прогнозирования** лежит ориентация на представляющиеся возможности, установление тенденций развития ситуаций на основании имеющейся при разработке прогноза информации. Изыскательское прогнозирование – определение возможных состояний объекта прогнозирования в будущем на основе информации о прошлом и нынешнем состоянии объекта. При таком прогнозировании производится условное продолжение, перенесение в будущее тенденций развития объекта, существующих в прошлом и настоящем, в предположении, что в прогнозируемом периоде не произойдет никаких событий, способных резко изменить эти тенденции.

Изыскательскому прогнозированию соответствует перемещение в пространстве технологий от технологий более низкого уровня к технологиям более высокого уровня. Иными словами, от средств и возможностей к потребностям и целям. Примером изыскательского прогнозирования может служить прогнозирование в области изменения видов преступлений, когда прогнозируемый процесс представляется в виде последовательного перемещения технологий, начиная от элементарного взлома сейфа «фомкой» и заканчивая кражей из нескольких банков огромных сумм денег с использованием высоких компьютерных технологий.

**В основе нормативного прогнозирования** лежит ориентация на миссию организации (ОВД), на те потребности и цели, к достижению которых она стремится. Нормативное прогнозирование – определение

---

<sup>1</sup> Бестужев-Лада И. В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. М., 1987.

путей и сроков достижения возможных состояний объекта, которые (состояния) принимаются в качестве цели. Такой прогноз, отвечающий на вопрос, каким путем достичь желаемого состояния, строится на основе заранее заданных норм, идеалов, целей. Нормативному прогнозированию соответствует перемещение в пространстве технологий от технологий более высоких уровней к технологиям более низких уровней. Иными словами, от потребностей и целей к средствам их реализации. Примером нормативного прогнозирования может служить прогнозирование в области роста преступности, когда прогнозируемый процесс представляется в виде последовательного перемещения технологий от понимания проблемы преступности как социального явления, которая мешает развитию общества и человека, до конкретных средств ее решения – создание социальных, экономических и других условий для снижения уровня преступности и т. д. В рамках данного прогнозирования решаются такие задачи, как разработка прогнозов в области социальной, экономической, коммерческой активности, политической деятельности.

Одной из центральных проблем при разработке прогнозов является эффективное сочетание методов изыскательского и нормативного прогнозирования. Для изыскательского прогнозирования характерно использование таких методов, как экстраполяция, моделирование, метод исторической аналогии, написание сценариев и т. д., базирующихся на анализе точных эмпирических данных. При использовании методов изыскательского прогнозирования предпочтение отдается количественной информации, хотя использование качественной (неколичественной) информации в изыскательском прогнозировании также возможно. Примером тому является использование интуитивных методов, того же метода сценариев или метода экспертных кривых, позволяющих определять наметившиеся тенденции изменения ситуации, базируясь не только на эмпирических данных, но и на опыте высококвалифицированных специалистов-экспертов.

К числу основных методов, используемых при нормативном прогнозировании, следует отнести, прежде всего, методы «ПАТТЕРН», «Делфи», прогнозного графа Глушкова, Поспелова и др. Такой широко используемый в настоящее время инструментарий, как дерево целей, впервые появился как составная часть метода «ПАТТЕРН» (обоснование планирования посредством научно-технической оценки количественных данных), разработанного в 1963 году для нужд авиации и космоса.

Среди других видов прогнозирования иногда выделяют прогнозирование с использованием обратной связи, интуитивные методы, «обходные» и др. Но основные идеи, используемые при разработке прогнозов, достаточно полно представлены именно в изыскательском и нормативном прогнозировании.

При прогнозировании очень важно, как для процесса сбора, так и для процессов анализа и обработки данных, установить, является ли информация количественной или качественной. Количественная информация, если она достаточно надежна, обладает тем преимуществом, что позволяет использовать точные математические методы и модели и определять тенденции развития ситуации с определенной точностью, с указанием доверительных интервалов, возможных погрешностей при расчетах и т. д.

Однако, к сожалению, количественная информация не всегда оказывается надежной. Но, пожалуй, даже более существенным является то обстоятельство, что круг проблем, для которых удастся разработать адекватные математические модели, оказывается значительно уже того множества ситуаций, в которых необходимо принимать реальные решения. Тем не менее там, где удастся получить адекватное описание ситуации на строгом математическом языке, результаты анализа и необходимые расчеты, это необходимо делать.

В гораздо большем числе случаев при разработке прогнозов приходится иметь дело с качественной информацией. При разработке прогноза к их числу относятся ситуации, когда данные представлены в виде вербальных (словесных) описаний, когда оценки получены с помощью вербальных или вербально-числовых шкал, когда имеется информация лишь о сравнительных оценках альтернативных вариантов и т. д. Возникают ситуации, когда полученная количественная информация не «вписывается» ни в одну из имеющихся математических моделей, тогда подобные ситуации могут быть проанализированы с помощью специально разработанных методов качественного анализа.

В последние годы получило развитие экспертное прогнозирование, ориентированное в значительной степени на работу не только с количественной, но и с качественной информацией, получаемой непосредственно от экспертов. Как считает выдающийся российский ученый Н. Н. Моисеев, развитие экспертного прогнозирования совпало по времени с активным развитием ЭВМ. Последний факт найдет несомненное отражение в практике экспертного прогнозирования<sup>1</sup>.

По **объекту исследования** различают **естествоведческие, научно-технические и обществоведческие** (социально-экономические в широком значении этого термина) прогнозы. В свою очередь, например, обществоведческие прогнозы подразделяются на различные виды в зависимости от конкретной сферы их приложения. Наиболее распространенными из них являются:

— социально-экономические (перспективы развития народного хозяйства, вообще экономических отношений);

---

<sup>1</sup> Моисеев Н. Н. Математические задачи системного анализа. М.: Наука, 1981. С.9.

– социально-экологические (перспективы сохранения равновесия между состоянием природной среды и жизнедеятельностью человека, вероятность наступления экологических катастроф, оценка их последствий);

– юридические, в том числе уголовно-правовые и криминологические (развитие государства и законодательства, состояние преступности и других правонарушений, правовые отношения);

– социально-медицинские (здравоохранение, физкультура, спорт);

– демографические (изменение численности, половозрастной структуры населения, миграция) и др.

Необходимо остановиться на классификации прогнозов по периоду упреждения (горизонту прогнозирования), т. е. временного интервала, на который разрабатывается прогноз. Применительно к социальной сфере в литературе можно встретить различное количество градаций прогнозов по этому критерию. В некоторых источниках предлагается более детальная классификация прогнозов, в зависимости от периода упреждения: оперативные (текущие), краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные и сверхдолгосрочные<sup>1</sup>. Чаще всего прогнозы, разрабатываемые в органах внутренних дел, по характеру и темпам развития прогнозируемых явлений подразделяются на следующие три вида:

– краткосрочные прогнозы – до одного года;

– среднесрочные прогнозы – на несколько (обычно до пяти) лет;

– долгосрочные прогнозы – на период свыше пяти и примерно до 15 лет.

С периодом упреждения в определенной степени связана и другая группировка прогнозов, зависящая от **характера прогнозной информации**. По этому критерию они подразделяются на **качественные и количественные**. В первом случае прогнозы разрабатываются в виде качественных оценок развития объекта: общего описания тенденций и ожидаемого характера изменений, а в самом простом случае – утверждения о возможности или невозможности наступления прогнозируемых событий (например, «возможен рост преступности», или «может наступить стабилизация определенных видов преступлений», или «можно ожидать снижения темпов роста аварийности» и т.п.).

Количественные прогнозы представляют собой числовые значения прогнозируемых показателей (например, «число краж превысит миллион», «темпы прироста тяжких преступлений возрастут на 5 %» и т.п.) либо количественные оценки вероятностей достижения этих значений. На практике, как правило, прогнозируются одновременно и качественные и количественные характеристики объекта. Соотношение этих сторон в

---

<sup>1</sup> Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник. М., 1990. С. 131.

прогнозе зависит от специфики самого объекта прогноза, целей прогнозирования, периода упреждения и др. Так, достаточно распространенной является следующая взаимосвязь структурой прогнозной информации с периодом упреждения прогноза: краткосрочные прогнозы являются преимущественно количественными, среднесрочные – количественно-качественными, долгосрочные – в основном качественными. Кроме того, поскольку в переходные периоды точность и достоверность прогнозов вообще и количественных особенно резко снижается, в такие периоды повышается роль качественных прогнозов.

Прогнозирование в органах внутренних дел является разновидностью так называемого обществоведческого (или социально-экономического) прогнозирования, которое объединяет целый ряд отдельных направлений, связанных с конкретной сферой приложения прогнозов. Наиболее распространенный вид прогноза в сфере деятельности органов внутренних дел – криминологический. Это направление в прогнозировании возникло сравнительно недавно, лишь в конце 50-х гг. появились первые публикации по этой проблеме. У истоков формирования нового направления стояли такие известные ученые, как Г. А. Аванесов, Ю. Д. Блувштейн, С.Е. Вицин, Н.Ф. Кузнецова и другие.

Рассмотрим более подробно **основные этапы экспертного прогнозирования** поскольку именно с помощью экспертного прогнозирования может быть решена большая часть проблем, возникающих при разработке прогнозов, мы обсудим в систематизированном виде его основные этапы<sup>1</sup>.

1. На стадии подготовки к разработке прогноза должны быть решены следующие задачи:

- подготовлено организационное обеспечение разработки прогноза;
- сформулировано задание на прогноз;
- сформированы рабочая и аналитическая группы сопровождения;
- сформирована экспертная комиссия;
- подготовлено методическое обеспечение разработки прогноза;
- подготовлена информационная база для проведения прогноза;
- подготовлено компьютерное сопровождение разработки прогноза.

После того как принято решение о разработке прогноза, необходимо определить исполнителей, которым разработка будет поручена. С одной стороны, это группа работников, которой поручается организационное обеспечение разработки прогноза, с другой – это группа специалистов, которая должна обеспечить методическое и информационное его

---

<sup>1</sup> Сидельников Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования. М.: ИМЭМОАН, 1990. С. 5.



сопровождение. Качественный экспертный прогноз может быть разработан лишь в том случае, если он хорошо подготовлен, если в его разработке задействованы компетентные специалисты, если использована достоверная информация, если оценки корректно получены и обработаны. Для разработки качественного прогноза необходимо использование современных технологий, сопровождающих и поддерживающих процесс разработки. Современные технологии такого типа в значительной степени базируются на использовании современных возможностей вычислительной техники. Задание на разработку прогноза должно быть четким, однозначно понимаемым как экспертами, так и сопровождающими разработку прогноза специалистами. Иногда требуется уточнение задания на этапе подготовки к работе над проектом или даже в процессе его разработки<sup>1</sup>.

В состав экспертной комиссии приглашаются специалисты, профессионально знакомые с объектом экспертизы. Если требуется многоаспектная оценка объекта либо оцениваться должны разнородные объекты и для этого нужны специалисты различной профессиональной ориентации, то экспертная комиссия должна быть сформирована таким образом, чтобы в ее состав входили специалисты, способные профессионально оценить все основные аспекты прогнозируемой проблемы.

Разработка прогноза должна быть проведена методически грамотно, применяемые методы должны соответствовать характеру прогнозируемой ситуации и информации, которую предстоит получить, проанализировать и обработать. Методическую подготовку процесса прогнозирования должна осуществлять аналитическая группа, в состав которой входят специалисты, обладающие профессиональными знаниями и опытом проведения прогнозных разработок. Разработка прогноза должна быть четко регламентирована. Рабочая группа должна подготовить необходимую документацию, в состав которой входят официально оформленное решение о проведении прогноза, состав экспертной комиссии (комиссий), график разработки прогноза, контракты (трудовые соглашения) со специалистами, привлекаемыми для его разработки, и т. д.

Специалисты, работающие над прогнозом, должны быть обеспечены всей необходимой информацией об объекте прогнозирования. Естественное, что при разработке прогноза ее всегда недостаточно (идеальная, но, к сожалению, нереальная ситуация, когда точно известно, что будет происходить в будущем), и чем полнее информация об объекте прогнозирования, тем более качественным может быть подготовленный прогноз. Нередко полезным может оказаться специально подготовленный

---

<sup>1</sup> Сидельников Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования. М.: ИМЭМОАН, 1990.

аналитической группой аналитический обзор по прогнозируемой проблеме.

При работе над прогнозом, особенно если это многовариантный прогноз, приходится иметь дело с большими объемами информации, которая к тому же должна анализироваться и обрабатываться в соответствии с используемой технологией разработки прогноза. Поэтому без использования современной вычислительной техники, и прежде всего персональных компьютеров со специально подготовленными базами данных, модулями ввода, анализа и обработки информации, нередко работающими в режиме автоматизированного рабочего места (АРМ), автоматической распечатки отчетов о проделанной работе, промежуточных и конечных результатах, содержащих и сам прогноз, эффективная работа над прогнозом, удовлетворяющим современным требованиям, как правило, невозможна.

2. При анализе ретроспективной информации об объекте прогнозирования предполагается четкое разделение количественной и качественной информации. Количественная информация, если она достаточна и надежна, используется для расчетов по экстраполяции динамики изменения прогнозируемых параметров, по определению наиболее вероятных тенденций их изменения. Качественная информация классифицируется, систематизируется и служит основанием для оценок экспертов и наряду с количественной информацией, используется для разработки экспертных прогнозов.

Для успешной разработки прогноза необходимы анализ внутренних условий объекта прогнозирования, содержательный анализ их особенностей и динамики развития. Если имеется количественная информация, характеризующая внутренние условия объекта прогнозирования, то она также анализируется. Если разработаны математические, имитационные, аналоговые и иные модели функционирования объекта прогнозирования и изменения внутренних условий, то в них вводятся необходимые данные и на их основании производятся расчеты, позволяющие оценить наиболее вероятные изменения внутренних условий объекта прогнозирования.

В частности, если объектом прогнозирования является организация, то к числу внутренних условий объекта прогнозирования может относиться ее внутренняя среда, включающая сочетание таких составляющих, как структура, внутриорганизационные процессы, технология, кадры, организационная культура, управление функциональными процессами.

При разработке прогноза внешних условий внешней среде функционирования объекта прогнозирования должно уделяться не меньшее внимание, чем внутренней. При этом информация также должна быть подразделена на количественную и качественную, т. е. информацию,

содержащую точные численные оценки, и информацию описательного характера. В зависимости от вида информации используются соответствующие методы ее получения, анализа и обработки.

В случае если объектом прогнозирования является организация, то внешние условия могут быть подразделены на общее внешнее окружение и непосредственное деловое окружение организации. Общее внешнее окружение не связано непосредственно с организацией и отражает состояние общества, экономики, природной среды. Непосредственное деловое окружение организации создают потребители, поставщики, деловые партнеры, конкуренты, административные органы, деловые объединения и ассоциации и т. д.<sup>1</sup> Задачей анализа внутренних и внешних условий объекта прогнозирования является выявление основных действующих сил и механизмов, определяющих развитие объекта прогнозирования.

3. Определение наиболее вероятных вариантов развития внутренних и внешних условий объекта прогнозирования является одной из центральных задач разработки прогноза. От того, насколько верно они будут определены, зависят точность разрабатываемого прогноза и эффективность решений, принимаемых на его основании. На этом этапе разработки прогноза на основании анализа внутренних и внешних условий и всей имеющейся информации об объекте прогнозирования в результате работы экспертной комиссии предварительно определяется перечень возможных альтернативных вариантов изменения внутренних и внешних условий. После их предварительной оценки из перечня исключаются те альтернативные варианты, реализуемость которых в прогнозируемый период сомнительна или же вероятность их реализации ниже предварительно установленного порогового значения.

Оставшиеся альтернативные варианты подвергаются более углубленной оценке с целью определения альтернативных вариантов изменения внутренних и внешних условий, осуществление которых наиболее вероятно. Каждый из отобранных наиболее вероятных альтернативных вариантов изменения внутренних и внешних условий функционирования объекта прогнозирования детально прорабатывается и представляется для разработки альтернативных вариантов прогноза при каждом из отобранных альтернативных вариантов изменения условий функционирования объекта прогнозирования.

4. На этом этапе разработки прогноза предполагается наиболее активная работа экспертов по определению и оценке ключевых событий, наступление которых ожидается в прогнозируемом промежутке времени. Предыдущий этап разработки прогноза дает информацию, необходимую аналитической группе для проведения

---

<sup>1</sup> Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент. М.: Гардарики, 1996.

экспертизы. Экспертам предоставляется информация о наиболее вероятном изменении внутренних и внешних условий, на основе ранее проведенного анализа формулируются вопросы, на которые должны быть получены ответы в результате проведения экспертизы, намечаются наиболее вероятные сценарии развития событий. Процедуры организации и проведения экспертиз в настоящее время достаточно детально разработаны. Здесь мы наметим лишь основные моменты при работе с экспертами в процессе разработки прогноза, остановившись более подробно на способах получения экспертной информации.

В зависимости от природы объекта прогнозирования, от характера оценок и суждений, которые должны быть получены в процессе проведения экспертизы, определяются конкретные способы организации и проведения экспертизы. Экспертизы могут быть однотуровые и многотуровые, анонимные и предусматривающие открытый обмен мнениями, обмен информацией в процессе проведения экспертизы и без него и т. д.

При сравнительной оценке объектов, при прогнозе количественных и качественных значений параметров прогнозируемого объекта используются достаточно разнообразные методы, начиная от различных модификаций метода Делфи и кончая разнообразными процедурами метода «мозговой атаки».<sup>1</sup>

Здесь необходимо лишь подчеркнуть, что характер экспертной информации, которую предполагается использовать при разработке прогноза, накладывает определенные требования на выбор конкретного метода организации и проведения экспертизы. Если прогнозируемый объект является достаточно сложным, комплексным, многоаспектным, то целесообразно использование комплексных методов организации и проведения экспертизы. При проведении экспертизы для разработки прогноза аналитическая группа должна подготовить анкеты, содержащие вопросы, на которые должен быть получен ответ при разработке прогноза. В зависимости от технологического уровня организации и проведения экспертизы анкеты могут быть подготовлены как на бумажном, так и на машинном носителе.

Второй способ позволяет более эффективно и значительно менее трудоемко осуществлять получение, анализ и обработку экспертной информации при разработке прогноза. При этом процедура экспертного оценивания может осуществляться непосредственно за дисплеем компьютера в интерактивном режиме, т. е. в режиме диалога, когда на дисплее компьютера выводятся последовательно вопросы, на которые эксперт должен дать ответ. Ответы каждого эксперта вводятся в компьютер, а затем производятся все необходимые расчеты и анализ. Для

---

<sup>1</sup> Литвак Б. Г. Экспертные оценки и принятие решений. М.: Патент, 1996.

получения экспертной информации может использоваться и такой способ, как интервьюирование<sup>1</sup>, когда в свободной форме, но по заранее намеченному плану эксперт дает оценки и суждения, необходимые при разработке прогноза. Причем при интервьюировании возможен отход от заранее намеченного плана. Интервьюер должен обеспечивать получение возможно более обоснованных оценок. Если эксперт при ответе на некоторые вопросы чувствует себя неуверенно, то их лучше исключать из интервью, что, как правило, способствует получению более надежной экспертной информации.

Для получения экспертной информации при разработке прогноза возможно использование метода смешанного анкетирования, когда при работе с экспертом используются элементы как анкетирования, так и интервьюирования.

5. Подготовленная на предыдущих этапах информация, в том числе и полученная от экспертов, используется при непосредственной разработке прогноза. Как правило, маловероятны случаи, когда заранее известно, в каком направлении будут происходить изменения внутренних и внешних условий, какая стратегия будет выбрана организацией при том или ином развитии событий. Ведь развитие организации в прогнозируемом будущем зависит от различных факторов, а также от их сочетания и взаимодействия.

Из сказанного следует, что при стратегическом планировании и в других случаях использования прогнозов необходимо рассматривать различные альтернативные варианты развития событий, как благоприятные, так и неблагоприятные.

На предыдущих этапах были определены наиболее вероятные изменения основных внутренних и внешних условий, определяющих ход прогнозируемых событий. Для наиболее вероятных альтернативных вариантов их изменений должны быть разработаны наиболее вероятные альтернативные варианты развития прогнозируемых событий.

Если одной из целей разработки прогноза являлось определение динамики развития количественных показателей и параметров, то, используя полученный на предыдущих этапах разработки прогноза объем информации (количественной и качественной) и соответствующие методы экстраполяции (определения изменения прогнозируемых показателей и параметров в будущем), рассчитываются кривые их изменения в прогнозируемом промежутке времени. Однако, как показывает практика, сотрудники не всегда располагают необходимой информацией для использования количественных методов экстраполяции. Это может быть отсутствие (в частности, характерное для современного этапа экономической жизни России) необходимых для расчетов статистических

---

<sup>1</sup> Сидельников Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования. М.: ИМЭМОАН, 1990. С. 25.

данных, поскольку прежние экономические зависимости и закономерности изменились. Поэтому нередко единственным способом экстраполяции показателей и параметров на прогнозируемый промежуток времени остается способ построения экспертных кривых.

Экспертные кривые отражают оценку динамики прогнозируемых значений показателей и параметров экспертами. Формируя экспертные кривые, эксперты определяют критические точки, в которых тенденция изменения значений прогнозируемых показателей и параметров может измениться под действием тех или иных факторов. А затем в каждой из критических точек, расположенных на оси времени, оцениваются ожидаемые значения прогнозируемых показателей и параметров, а также характер их изменения в интервале между двумя соседними критическими точками. Нередко эксперты ограничиваются лишь указанием значений прогнозируемых показателей и параметров в критических точках. В этом случае мы получаем дискретные экспертные кривые, представляющие собой отрезки ломаной линии, соединяющей значения прогнозируемых показателей и параметров в критических точках.

При разработке вариантного прогноза должна быть произведена экстраполяция прогнозируемых значений показателей и параметров для различных вариантов исходных условий и для различных возможных альтернативных вариантов динамики их изменения. Наряду с экстраполяцией прогнозируемых значений показателей и параметров, особенно в случае привлечения экспертов для разработки прогноза, каждый альтернативный вариант разрабатываемого прогноза может сопровождаться содержательным описанием прогнозируемого развития событий.

6. Априорная и апостериорная оценка качества прогноза. Оценка качества прогноза – одна из центральных проблем в процессе разработки управленческих решений. Степень доверия к разработанному прогнозу во многом влияет на принимаемое решение и сказывается на эффективности управленческих решений, принимаемых с использованием разработанного прогноза. Однако, как это ни кажется неожиданным, оценка качества прогноза является достаточно сложной задачей не только в момент, когда прогноз только разработан (априорная оценка), но и в момент, когда прогнозируемое событие уже произошло (апостериорная оценка).

Перед тем как приступить к обсуждению оценки качества прогноза, следует отметить, что качественный прогноз при принятии решения может быть использован по-разному. Если со стороны руководства организации не оказывается значительное воздействие на ход развития событий, а лишь осуществляется наблюдение за ним, то после окончания прогнозируемого периода необходимо лишь сопоставить значения спрогнозированных показателей и параметров с полученными в действительности.

Это позволяет оценить качество разработанного прогноза апостериорно. В то же время, пожалуй, более действенным может оказаться использование результатов разработанного прогноза в случае, когда лицо, принимающее решение, может оказать влияние на ход развития событий. Примером такого влияния может являться, в частности, корректировка управляющих воздействий на основании ожидаемых спрогнозированных значений показателей и параметров. Это так называемый активный прогноз. Однако если в результате анализа спрогнозированных значений показателей и параметров руководитель, принявший решение, изменил управляющие воздействия, которые, в свою очередь, изменили развитие прогнозируемых событий, причем нередко в сторону более благоприятную для руководителя, то вряд ли корректно первоначально разработанный прогноз считать неточным. Если бы прогноз не был разработан, то не было бы принято и последовавшее за его разработкой эффективное управленческое решение.

Теперь вернемся к проблеме априорной оценки качества разработанного прогноза. Ведь неточный прогноз целесообразнее отвергнуть, чем воспользоваться его результатами. После того как прогноз разработан, должны быть определены критерии, по которым точность прогноза может быть оценена. Как правило, для оценки прогноза используются два метода: дифференциальный или интегральный<sup>1</sup>.

При дифференциальном методе оцениваются наборы оценок отдельных составляющих качества прогноза, имеющих достаточно четкий объективный смысл. В частности, могут использоваться такие критерии, как ясность и четкость задания на прогноз, соответствие прогноза заданию, своевременность разработки прогноза, профессиональный уровень разработки прогноза, надежность использованной информации и т. д.

Интегральный метод предполагает обобщенную оценку качества прогноза на базе оценки качества прогноза по частным критериям. Однако в ряде случаев этот способ оказывается недостаточно убедительным, поскольку к оценке качества прогноза по частным критериям вольно или невольно добавляется необходимость оценки сравнительной важности критериев и их влияния на интегральную оценку. Примером использования интегрального метода может служить критерий «интегральное качество экспертного прогноза», оценка прогноза по которому предполагает, в частности, и оценку по перечисленным выше частным критериям.

---

<sup>1</sup> Более подробно см., например: Сидельников Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования. М.: ИМЭМОАН, 1990.

Если говорить об экспертном прогнозе, то его качество определяется прежде всего такими частными критериями, как:

- компетентность (или в более общем виде качество) эксперта;
- качество информации, предоставляемой экспертам;
- качество экспертной информации, поступающей от экспертов;
- уровень технологии разработки прогноза или, иными словами, качество методов и процедур, используемых при разработке прогноза.

Если период прогнозирования уже завершился, то необходимо сопоставить спрогнозированные значения показателей и параметров с полученными в результате реализовавшегося в действительности хода прогнозируемых событий. И здесь на первый план выступает вопрос: по какому критерию оценивать качество прогноза апостериорно?

В 70-х годах XX в. разгорелся спор между сотрудником Питсбургского университета Д. Фордом и одним из ведущих сотрудников «РЭНД корпорейшн» – Н. Дэлки о том, какой из использовавшихся методов обработки данных дал более точные результаты. Причиной разногласий стал выбор различных критериев оценки уже полученного результата. В работе Ю.В. Сидельникова «Теория и организация экспертного прогнозирования» дана классификация различных критериев апостериорной оценки качества прогнозов и объяснена причина расхождения во мнениях различных специалистов относительно сравнительной точности прогнозов.

Она состоит в том, что каждый из отстаивавших свою точку зрения специалистов использовал критерии оценки точности прогнозов, относящиеся к разным классам. Естественно, что у них при этом получились противоположные оценки одних и тех же результатов.

В качестве примера критериев оценки точности прогноза можно привести следующие:

$$K_1 = |X - И| \text{ и } K_2 = |\ln X/И|, \text{ где}$$

X – прогнозировавшееся значение оценки показателя;

И – истинное значение оценки показателя;

$K_1$  и  $K_2$  равны абсолютной величине соответственно разности X и И и натурального логарифма их отношения.

Если же для установления качества прогноза необходимо воспользоваться многокритериальными оценками, то получение точной сравнительной оценки качества прогноза требует как профессионального знания области, к которой относится объект прогнозирования, так и профессионального владения методами многокритериального оценивания, которые будут обсуждены нами в следующем разделе. Для проведения такой оценки необходимо принять во внимание все основные факторы, определяющие качество разработанного прогноза.

7. После того как прогноз подготовлен и представлен руководству организации, заказчику и т. д., наступает новый этап работы с



подготовленным материалом. Дело в том, что жизнь не стоит на месте. Ситуация, а вместе с ней и прогнозируемый объект со временем изменяются, и иногда существенно. Прогноз же разрабатывается, как правило, в предположении выполнения определенных условий.

Вариантная разработка прогноза также предполагает разработку прогноза при различных альтернативных вариантах условий и предположений, которые также могут изменяться, что связано в ОВД с быстрым изменением оперативной обстановки. Базируясь на устаревшем, не учитывающем реалии действительного развития событий прогнозе, трудно принять эффективное управленческое решение. Поэтому неотъемлемой частью современной технологии прогнозирования является периодически осуществляемый (в зависимости от происходящих изменений) мониторинг хода реализации прогнозируемого развития событий. Мониторинг позволяет своевременно выявлять значительные отклонения в ходе развития событий. Если они могут оказать принципиальное влияние на дальнейший ход событий в части, касающейся принятия важных стратегических решений, то прогноз должен быть подвергнут корректировке.

Необходимо отчетливо понимать, что прогнозы ценны не сами по себе, как возможность профессионального предсказания ожидаемого хода развития событий в той или иной области человеческой деятельности, а в большей степени как необходимый и очень существенный элемент разработки важных управленческих решений. Поэтому при выявившихся значительных отклонениях в ходе развития событий в прогнозируемой области деятельности, особенно в случае активного прогноза, в уже разработанный прогноз должны вноситься соответствующие коррективы. Коррективы могут быть различного уровня значимости, сложности, трудоемкости и т. д. Если они не очень значительны, то эта проблема может решаться на уровне аналитической группы, сопровождавшей разработку прогноза. Если коррективы более существенны, то может потребоваться дополнительное привлечение отдельных экспертов, а в особо важных случаях при наличии значительных изменений – дополнительная работа экспертной комиссии с возможным изменением ее состава. Последнее необходимо особенно в тех случаях, когда для корректировки прогноза требуется привлечение специалистов другой профессиональной ориентации.

#### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Аналитическая работа как функция управления.
  2. Определение оперативной обстановки.
  3. Моделирование и прогнозирование в управлении ОВД.
- Экспертное прогнозирование.

## **Тема 7. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел**

### **План лекции:**

1. Понятие управленческого решения. Классификация управленческих решений и требования к ним.
2. Основные стадии подготовки и принятия управленческих решений.
3. Планирование как важнейшая функция управления. Методика разработки планов работы в ОВД.

### **7.1. Понятие управленческого решения. Классификация управленческих решений и требования к ним**

Прежде всего следует отметить, что управленческая деятельность основана на процессе принятия решений и их дальнейшей реализации. Управлять – значит принимать решения. В связи со сказанным логично, что процесс принятия управленческих решений занимает центральное место в науке социального управления.

Понятие «управленческое решение» имеет множество значений в зависимости от области общественной деятельности. Обычно под решением понимается исходящее от субъекта управления задание, предписывающее объекту управления в определенных условиях совершить определенные действия или воздержаться от каких-либо действий, то есть решение определяется как результат процесса принятия решения, принимаемое в одностороннем порядке в пределах своей компетенции органами внутренних дел и их сотрудниками, направленное на разрешение дел, ситуаций, проблем, возникающих в процессе борьбы с преступностью и охраны общественного порядка.

Следует также отметить, что, что управленческое решение – это прежде всего творческий акт, принимаемый субъектом управления в целях устранения какой-либо проблемы.

Управленческому решению присущ ряд признаков:

1) субъективный характер означает, что управленческое решение всегда принимается конкретным субъектом управления – живым человеком и поэтому зависит от личностных качеств данного субъекта (квалификации, опыта, морально-этических качеств и пр.);

2) властный характер, то есть управленческое решение исходит от лица, уполномоченного отдавать властные предписания объектам управления, и поэтому подлежит обязательному исполнению под страхом наступления ответственности;

3) односторонний порядок управленческого решения означает, что оно принимается путем согласования мнений с участниками

управленческих отношений либо путем личного волеизъявления субъекта управления;

4) устанавливает обязательные правила поведения или совершенствует регулирование уже существующих нормативно-правовых управленческих отношений;

5) готовится на основе анализа оперативной обстановки, с выбором наиболее оптимального варианта для достижения искомых целей и решения задач (устранения проблем);

6) принимается компетентным (уполномоченным) для принятия такого решения лицом в рамках установленных полномочий;

7) соответствует установленному для принятия конкретного решения порядку (процедура принятия конкретного решения в органах внутренних дел, как правило, регламентируется ведомственными нормативными актами. Для разных видов решений может быть предусмотрен отдельный порядок принятия);

8) направлено на достижение какого-либо положительного результата: решение задачи, поставленной перед подразделением органа внутренних дел, улучшение оперативной обстановки; повышение качества служебной деятельности и пр.<sup>1</sup>

К управленческому решению предъявляется ряд требований:

1. Соответствие целям и задачам. Содержание решения должно соответствовать целям и задачам органов внутренних дел, определенным для них Федеральным законом Российской Федерации «О полиции» и иными нормативными правовыми актами, в том числе ведомственными приказами для соответствующих подразделений, служб и отдельных сотрудников.

2. Осуществимость является одним из важнейших требований, предъявляемых к управленческому решению. Принимая решение, субъект управления, прежде всего, должен осознавать, что оно может быть осуществлено в реальной действительности при обычном стечении обстоятельств. Также субъект управления должен понимать, что для осуществления принятого им управленческого решения у конкретного исполнителя отсутствуют объективные препятствия.

3. Обоснованность управленческих решений. Управленческое решение, принимаемое любым субъектом управления, прежде всего основывается на его знаниях и опыте. Соответственно, чем лучше проработка управленческого решения, тем оно эффективнее, и тем быстрее и качественнее результат, на который было направлено управленческое решение. К примеру, неправильное понимание причин, повлекших возникновение конкретной

---

<sup>1</sup> Об этом см. например: Маркушин А. Г., Казаков В.Р. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для среднего профессионального образования 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 270 с.

проблемы в служебной деятельности органов внутренних дел, влечет, принятие неправильного управленческого решения, которое будет направлять усилия конкретных исполнителей на осуществление деятельности, которая не устранил возникшую проблему. Необоснованное управленческое решение может стать неисполнимым или привести к достижению не того результата, который требовался. Правильное обоснование управленческого решения происходит путем грамотной оценки качественной информации. Соответственно, ценность информационного обеспечения управленческой деятельности неоспорима. Обоснованность управленческих решений, прежде всего, достигается посредством повышения квалификации субъектов управления, привлечения к процессу принятия управленческих решений специалистов и экспертов, изучения и оценки оперативной обстановки, применения научных методов и т. д.

5. Законность. Смысл данного требования состоит в том, что принимаемое в органах внутренних дел управленческое решение должно соответствовать требованиям законов, а также иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и МВД России. Кроме того, решение должно соответствовать управленческим решениям вышестоящих субъектов управления. В противном случае управленческое решение не будет содержать в себе вышеперечисленные признаки управленческого решения

6. Комплексный подход. Применение комплексного подхода означает, что для достижения конкретной цели решение должно предполагать использование возможностей нескольких объектов управления внутри одного подразделения, а также (если этого требует сложившаяся обстановка) привлечение сторонних сил и средств.

7. Непротиворечивость. Управленческое решение не должно противоречить управленческим решениям, принятым ранее и направленным на достижение этих же или взаимосвязанных целей и задач. Управленческое решение не должно вступать в противоречие с действующими решениями. Согласованность с принятыми ранее решениями означает необходимость соблюдения четкой причинно-следственной связи процесса управления. Противоречащие друг другу управленческие решения появляются вследствие непонимания субъектом управления сути управленческой деятельности, незнания основных этапов принятия управленческих решений, низкого уровня культуры управления.

8. Своевременность. Время принятия управленческого решения должно соответствовать объективной необходимости решения конкретных задач, достижению определенных целей, на которые направлено управленческое решение. Решение не должно ни отставать, ни опережать потребности и задачи, возникающие в процессе деятельности органов внутренних дел. Преждевременно принятое решение не найдет подготовленной почвы для его реализации и, соответственно, будет

неэффективным. Решения, принятые с опозданием, не принесут никакой пользы, напротив они могут повлечь возникновение ряда проблем, в частности, отвлечение сил и средств от решения действительно актуальных задач.

7. Конкретность. Управленческое решение должно быть конкретным для данного уровня управления. Конкретная форма решения отличается от общей наличием и конкретизацией сил и средств, применяемых методов, времени выполнения и т. д. Конкретное решение всегда доступно для восприятия исполнителем, которому оно адресовано.

Управленческие решения могут быть классифицированы по различным основаниям. Классификация управленческих решений необходима для определения общих и конкретно-специфических подходов к их разработке, реализации и оценке, что позволяет повысить их качество и эффективность. При этом необходимо понимать, что все классификации достаточно условны, так как признаки, положенные в основу той или иной классификации, не являются однозначными (исчерпывающими). Как правило, различные классификации пересекаются, дополняя друг друга.

*По уровню управления* управленческие решения в органах внутренних дел определяют как стратегические, тактические и оперативные. Решения высшего уровня управления (в органах внутренних дел к таковым относят решения, принимаемые на уровне МВД России) относят к стратегическим. Решения, принимаемые на среднем уровне управления (в органах внутренних дел – решения, принимаемые на уровне территориальных органов на межрегиональном, региональном уровне), называют тактическими. К оперативным решениям относят решения, которые принимаются на низовых уровнях управления (в органах внутренних дел – территориальные органы внутренних дел на районном уровне). В качестве примера оперативного решения можно назвать план работы отдела полиции.

*По степени предопределенности* управленческие решения делят на проблемноразрешающие, решения по выбору возможностей и поддерживающие решения. Целью проблемноразрешающих управленческих решений, как это очевидно из их названия, является решение конкретных проблем, возникающих в повседневной деятельности подразделений органов внутренних дел. Решения по выбору возможностей принимаются в рамках стабильной, текущей деятельности в целях улучшения деятельности (повышения эффективности) конкретных подразделений органов внутренних дел. Поддерживающие управленческие решения направлены на сохранение стабильных положительных показателей деятельности подразделения органа внутренних дел (например, профилактика дисциплинарных проступков).

*По нормативной обоснованности* управленческие решения делят на программируемые (стандартные, типовые) и непрограммируемые (нестандартные, творческие). К программируемым решениям относят решения, принятие которых определено соответствующими нормативными

правовыми актами, предписаниями, инструкциями и т. д. Программируемые решения строятся на базе нормативных правовых актов, инструкций и т. п. В качестве примеров программируемых решений можно привести: присвоение очередного специального звания, назначение на должность, создание следственно-оперативной группы, сбор личного состава по сигналу оповещения. Особенность программируемых решений состоит в том, что их принятие можно прогнозировать. В отличие от программируемых, непрограммируемые решения практически невозможно предугадать, необходимость их принятия возникает в связи с возникновением определенных непредвиденных обстоятельств, проблем. Принять правильное непрограммируемое решение тяжелее (в отличие от программируемого). Для того чтобы это сделать, руководитель должен обладать значительным опытом в принятии правильных решений в нестандартной ситуации. При необходимости, если возникающие проблемы и ситуации являются достаточно сложными в решении и значительно влияющими на деятельность органов внутренних дел и ее результаты, данные проблемы и ситуации, опыт и пути их разрешения анализируют, вырабатывают оптимальные действия при их возникновении и закрепляют их в нормативном акте (например, приказе, инструкции и т. д.). При возникновении подобных проблем и ситуаций решения по ним будут опираться на нормативный акт и, соответственно, являться программируемыми. В качестве примера можно привести действия ОВД в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

*По степени срочности принятия* (времени на принятие) управленческие решения делят на исследовательские и кризисные. В условиях, когда у субъекта управления достаточно времени для полноценной проработки принимаемого решения, его полноценного и всестороннего обоснования, решение следует классифицировать как исследовательское. Например, принятие решения, направленного на повышение эффективности деятельности отдельного подразделения органа внутренних дел, основанного на детальной оценке результатов деятельности такого подразделения в прошлом, исходя из актуальной оперативной обстановки, будет являться исследовательским. С другой стороны, когда у руководителя отсутствует время для детальной проработки принимаемого решения, для его полноценного обоснования и проработки каждого конкретного мероприятия, принимается кризисное решение. Например, в случае стихийного возникновения массовых беспорядков, вооруженного сопротивления сотрудникам органов внутренних дел. То есть кризисные решения принимаются, когда возникают нестандартные ситуации, требующие разрешения в рамках ограниченного времени. Здесь руководителю приходится больше полагаться на собственный опыт, интуицию. Вследствие принятия решения в условиях ограниченного времени, его спонтанности оно в итоге, может оказаться недостаточно эффективным или даже запоздалым. В

таких ситуациях важны хорошая теоретическая подготовленность руководителя, хорошая психологическая подготовка, стрессоустойчивость. И здесь необходимо отметить важность знания сотрудником органов внутренних дел нормативной базы своей деятельности, когда на помощь приходят программируемые решения, о которых было сказано ранее.

*По объектам управления выделяют* всеобщие, особенные и единичные виды решений. Решения, предназначенные для всех объектов управления, подчиненных определенному субъекту, именуются всеобщими. Отдельные решения, адресованные группе объектов управления, именуются особенными. Соответственно, единичные решения – это решения, адресованные конкретному объекту управления.

*По значимости целей и задач* решения делят на основные и производные. Решения, принимаемые для достижения основных целей, называют основными, соответственно, принимаемые для достижения производных целей, – производными.

По форме принятия управленческие решения можно классифицировать на общие и конкретные.

Конкретное управленческое решение содержит в себе детальную проработку всех мероприятий, конкретных действий, которые надлежит совершить конкретным исполнителям; силы и средства, выделяемые для проведения обозначенных мероприятий; конкретные сроки; порядок и условия взаимодействия; контрольные мероприятия и т. д. Общее же решение, как правило, содержит в себе лишь искомый результат, который должны достигнуть объекты управления. Общее решение обычно ограничивается формулировкой задачи, установкой времени для исполнения и выделением сил и средств для её разрешения, а способ решения обозначенной задачи объекты управления избирают сами.

Степень конкретизации может быть различной. В частности, она может зависеть от способности объектов управления самостоятельно, без детальной регламентации решать поставленные задачи, то есть руководитель при постановке задачи должен учитывать степень подготовленности подчиненных сотрудников их опыт. Например, используя общую форму решения, не определяя для исполнителя, в частности, способы решения задачи, руководитель тем самым не хочет связывать инициативу энергичного исполнителя в применении новых методов или считает исполнителя опытным и знающим свое дело сотрудником, который сам определит, какие методы дадут наибольший эффект и т. д. Или другой пример: используя конкретную форму решения, руководитель помогает молодому и неопытному исполнителю успешно решить поставленную задачу или напряженно работающему исполнителю не затрачивать время на выбор наиболее эффективных методов решения задачи.

При формулировке решения и определении степени его конкретизации очень важен индивидуальный подход к каждому

исполнителю. Здесь важно понимать, что одни сотрудники эффективнее работают под постоянным контролем руководителя, реализуя конкретные, детально проработанные мероприятия, а для других сотрудников, напротив, важно проявлять творческую инициативу в достижении обозначенных целей. В тех случаях, когда нельзя заранее предвидеть все обстоятельства, связанные с выполнением распоряжения, решение, скорее всего, будет иметь общий характер.

По форме выражения выделяют следующие формы управленческих решений: письменные, устные, конклюдентные, формальные и неформальные<sup>1</sup>.

Письменные решения оформляются в виде документа на бумажном и (или) электронном носителе и имеют юридическую силу при соблюдении всех установленных правовыми актами условий его создания (например: приказ, распоряжение, план и т. п.). Устные решения – указания, о совершении объектом управления определенных действий или о воздержании от совершения определенных действий, исходящие от уполномоченного субъекта управления, выраженные вербально, не закрепленные на бумажном и (или) электронном носителе.

Конклюдентные управленческие решения (управленческие решения в конклюдентной форме) – это решения субъекта управления, выраженные путем совершения определенных, нормативно установленных действий (специальные жесты, знаки, сигналы и пр.). К конклюдентным решениям, например, можно отнести специальные жесты и знаки сотрудников государственной инспекции безопасности дорожного движения. Выполнение конклюдентных решений обязательно для объекта управления так же, как и решений, выраженных в иной форме.

При решении вопроса, в какой форме должно быть выражено управленческое решение, руководителю надлежит учитывать ряд аспектов:

- значимость (важность) задач, на разрешение которых направлено издаваемое решение (чем выше степень значимости, тем предпочтительнее письменная форма);

- степень доверия и взаимопонимания между руководителем и подчиненными, а также уровень ответственности и исполнительности подчиненных (устную форму не применишь в том случае, если между руководителем и подчиненными отсутствует доверие и взаимопонимание, а низкий уровень ответственности и исполнительности, скорее всего, приведет к игнорированию указаний, выраженных в устной форме);

---

<sup>1</sup> См., например: Маркушин А. Г., Казаков В. В. Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 105; Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / Ю. Е. Аврутин [и др.] ; под общей редакцией. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 135



– наличие необходимости тиражирования указаний, адресованного большому количеству исполнителей (указание, адресованное нескольким исполнителям, целесообразно оформлять письменно).

Степень доверия, существующая между руководителем и подчиненным, обуславливает целесообразность письменного распоряжения, поскольку в этих взаимоотношениях основной риск несет подчиненный. Он может быть не расположен брать на себя ответственность, и когда ему ее навязывают, он может пожелать оградить себя письменным решением (распоряжением, приказом). Сотрудник, которому предъявлялось обвинение в превышении должностных полномочий, желает, чтобы все аспекты управленческого решения были выражены в письменной форме. Также письменная форма решения предпочтительна для сотрудника, имеющего печальный опыт работы с руководителем, который забывает, что дал распоряжение или изменил свое решение либо обвиняет подчиненного в плохих результатах, которые явились следствием выполнения его собственных указаний.

Письменные решения, как правило, используются для того, чтобы избежать дублирования приказов нижестоящими руководителями и путаницы, так как гораздо легче разобраться, от кого первоначально исходило указание, если исходные распоряжения были сделаны в письменной форме.

Решения, представленные в письменной форме, всегда являются формальными решениями, напротив, устные решения, как правило, являются неформальными. Понятие «формальное решение» в большей степени можно ассоциировать с такими определениями, как «приказ», «команда», «распоряжение».

Неформальные устные решения обычно доводятся руководителями до подчиненных с использованием следующих словесных форм и словосочетаний: «давайте сделаем так», «займетесь решением данного вопроса», «может быть, Вам надо согласовать свои мероприятия с другим подразделением», «не могли бы вы поступить следующим образом», «надеюсь увидеть отчет завтра», «думаю, вы успеете к завтрашнему дню». Посторонний человек может не увидеть здесь никакого приказа, но сотрудник органов внутренних дел, как правило, хорошо понимает их. Если тем не менее он сомневается в наличии приказа, он обязан уточнить его.

Формальное управленческое решение необходимо, оно дисциплинирует исполнителей, избавляет их от всяких сомнений в наличии приказа. Кроме того, по форме изложения управленческие решения делят на нормативный акт любой юридической силы (положение, наставление, приказ, директива, инструкция); распоряжение (разовое); решение коллегиального органа; планы работ (МВД, управления, отдела и

т. п.); рекомендательные письма (обзоры, методические указания, справки-ориентировки).

Таким образом, под управленческим решением в органах внутренних дел следует понимать задание (указание), принимаемое в одностороннем порядке в пределах своей компетенции уполномоченным субъектом управления в интересах органов внутренних дел.

## **7.2. Основные стадии подготовки и принятия управленческих решений**

Управление – это процесс, связанный с принятием решений и их реализацией. Процесс управления, как правило, разделяют на три стадии<sup>1</sup>:

- подготовка (разработка) решений;
- принятие решений;
- организация исполнения решений.

Именно подготовка, принятие и исполнение управленческих решений являются основным содержанием управленческой деятельности.

Хорошее знание целей, задач, организационной структуры и нормативной основы деятельности органов внутренних дел не может являться залогом успешной деятельности руководителя без своевременной подготовки грамотных управленческих решений и совершения всех необходимых действий, направленных на их реализацию.

В науке управления выделяют несколько подходов к процессу выработки и принятия управленческих решений:

- индивидуальный и групповой;
- централизованный и децентрализованный;
- совещательный и демократический.

Под индивидуальным подходом к выработке управленческого решения следует понимать процесс, в котором непосредственное участие принимает только сам руководитель. Соответственно, при групповом подходе к процессу выработки управленческого решения помимо руководителя привлекают иных сотрудников (заместителей, руководителей подразделений, специалистов). Если руководитель действует в условиях ограниченного времени, в кризисной ситуации, то применение индивидуального подхода допустимо, в иных случаях предпочтительнее групповой подход.

Преимущества группового подхода к выработке управленческих решений обусловлены следующими факторами:

- обоснованность и проработанность решения, выработанного группой выше, так как возможных вариантов разрешения проблемы,

---

<sup>1</sup> См., например: Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / Ю. Е. Аврутин [и др.] ; под общей редакцией Ю. Е. Аврутина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019.

группой может быть предложено больше, а оценка предложенных вариантов группой осуществляется с разных точек зрения, с применением гораздо большего объема опыта и знаний;

- степень адекватного восприятия управленческого решения у исполнителей выше, если они сами непосредственно или опосредованно участвовали в его выработке.

Групповому подходу, наряду с неоспоримыми достоинствами, все же присущи недостатки:

- больший (по сравнению с индивидуальным) объем времени, затрачиваемый на выработку решения;

- отвлечение сотрудников от исполнения основных обязанностей;

- неудовлетворенность части сотрудников принятым решением.

При централизованном подходе к процессу принятия управленческих решений участие принимают высшие и средние звенья управления. Когда же часть полномочий по выработке управленческого решения делегируется нижним уровням управления, речь идет о децентрализованном подходе. Децентрализованный подход позволяет освободить верхние уровни управления от рассмотрения текущих, незначительных вопросов. При этом важно понимать, что степень децентрализации должна определяться руководителем исходя из важности решаемой задачи, времени, необходимого для её разрешения, складывающейся оперативной обстановки, способности нижних уровней управления в выработке адекватного решения.

Совещательный подход предполагает при выработке управленческого решения привлечение максимального количества сотрудников, компетентных в рассматриваемом вопросе. При этом все предложенные решения рассматриваются совместно и выбирается наиболее оптимальный вариант.

Необходимо отметить, что в органах внутренних дел как в жестко иерархической системе, основанной на единоначалии, в процессе принятия решения как второй стадии процесса управления участвует только руководитель. Поэтому рассмотренные выше подходы применимы только в рамках первого этапа процесса управления – при выработке управленческого решения.

В отдельных случаях к процессу принятия управленческого решения (вторая стадия процесса управления) возможно применить демократический подход, при котором решение принимается путем голосования. Однако такой подход в органах внутренних дел может быть использован лишь в отдельных случаях (примером могут служить решения, принятые в результате работы ученого совета образовательных организаций системы МВД России), так как это противоречит принципу единоначалия, отмеченному выше.

Вне зависимости от вида управленческого решения, каждая стадия процесса управления может быть представлена в виде ряда последовательных этапов.

Стадию выработки управленческого решения можно представить следующими последовательными этапами:

- выявление проблемы и её формулировка;
- сбор информации о проблеме и её обработка;
- выработка альтернативных решений;
- оценка альтернативных решений;
- выбор оптимального решения.

После того как решение выработано, оно должно пройти процедуру согласования и утверждения, что, по сути, является слагаемыми этапа принятия решения.

На этапе выявления проблемы и её формулирования важно понять не только конкретные обстоятельства, составляющие существо проблемы, но и причины возникновения проблемы, степень её важности, а также оптимальное время, в течение которого проблема должна быть разрешена без ущерба основным целям и задачам, стоящим перед подразделением. Появление проблемы может быть обусловлено анализом оперативной обстановки или задачами, поставленными вышестоящими субъектами управления.

Для руководителя важно уметь отслеживать и вовремя выявлять проблемы, правильно оценивать влияние выявленных проблем на успешное функционирование подразделения и организовывать работу по предотвращению негативных последствий, которые может повлечь выявленная проблема.

Следует иметь в виду, что на процесс выявления и формулировании проблемы оказывают влияние многие факторы: сложившаяся криминальная обстановка; кадровые, материальные, финансовые ресурсы; временные, организационные, психологические и иные факторы.

По завершении первого этапа должна быть четко и ясно сформулирована проблема и определена цель, которую преследуют в результате решения проблемы. Под целью здесь следует понимать желаемое состояние оперативной обстановки конкретного подразделения.

Подготовка решения на первом этапе начинается со сбора и анализа информации о состоянии управляемой системы изнутри и об окружающей обстановке. Собранная информация подлежит всестороннему анализу, который предполагает всестороннюю оценку влияния внешних и внутренних факторов на оцениваемую проблемную ситуацию.

Основная цель анализа информации состоит в выявлении причин, повлекших возникновение проблемы.

В работе с информацией субъект управления может столкнуться с такими двумя разнонаправленными проблемами, как:

- недостаток информации;
- избыток информации.

Недостаток информации может повлечь принятие слабо обоснованного, непроработанного решения.

Вместе с тем избыток информации не обязательно положительно сказывается на качестве решения. Более того, избыток информации может создавать определенные трудности, такие как увеличение времени на обработку информации; повышение риска использования недостоверной, ложной или устаревшей информации.

Руководитель при избытке поступающей информации должен уметь правильно в ней ориентироваться, выделять действительно стоящую, имеющую непосредственное отношение к разрешаемой проблеме информацию, оставляя без внимания малозначительные или не относящиеся к разрешаемой проблеме сведения.

Руководитель должен выработать конкретный подход к общей оценке получаемой информации, срокам ее сбора, обработки и анализа, эффективности предполагаемых результатов анализа информации в соотношении с затратами времени на ее сбор и т. п.

Сбор, оценка, обоснование и сравнение информации при помощи аналогий, анализа и синтеза, индукции и дедукции; обобщение и классификация информации с использованием различных статистических таблиц и графиков; применение факторного, кластерного и корреляционного анализа; использование современных компьютерных технологий должны быть управляемыми.

При работе с поступающей информацией необходимо обеспечить изучение всех фактических материалов, подвергнуть их детальному анализу, правильно классифицировать и обработать. Грамотный анализ поступающей информации создает необходимые предпосылки для принятия эффективного управленческого решения.

Работа с информацией должна строиться исходя из того, что основа любого управленческого решения – это прежде всего информация, которая непосредственного относится к разрешаемой проблеме. Поэтому при обработке информации необходимо добиваться, чтобы она была максимально точной и достоверной.

Получение исчерпывающей достоверной информации по решаемой проблеме, как правило, связано с определенными объективными или субъективными трудностями:

- проблемы коммуникации между отдельными сотрудниками, подразделениями, организациями, должностными лицами, гражданами и т. п.;
- искажение информации в процессе её передачи.

Сам факт существования проблемы может порождать стрессы и беспокойство, значительно усиливающие искажения информации о ней. К

примеру, если сотрудник считает, что руководитель склонен видеть причину возникновения проблемы в нем, он сознательно или бессознательно представит информацию, более благоприятно освещающую его роль в возникшей проблеме. Если руководитель не поощряет честность, работники могут просто сообщать то, что желает услышать их начальник.

На этапе принятия решения необходимо определить ограничения и правильно сформулировать критерии. Под ограничениями следует понимать факторы, ограничивающие деятельность органа внутренних дел в целом, а также его отдельных подразделений, служб или конкретных сотрудников. Наличие ограничений не позволяет реализовать отдельные возможные решения. Понимание ограничений позволяет подобрать то решение, для которого существующие ограничения не имеют значение.

Причиной ограничений являются в первую очередь законы и иные нормативные акты, которые руководитель не имеет возможности изменить. Ограничения корректирующих действий сужают возможности в принятии решений. Руководитель должен беспристрастно определить суть ограничений и только потом выявлять альтернативы.

Основными ограничениями при выработке решений в органах внутренних дел являются недостаток кадров, в том числе имеющих требуемую квалификацию и опыт, недостаток средств и времени на решение стоящих задач. Руководитель определяет необходимые стандарты, по которым предстоит оценивать альтернативные варианты решения. Эти стандарты принято называть критериями.

Следующий этап – выработка альтернативных решений. В идеальном случае желательно выявить все возможные действия, которые могли бы устранить причины возникновения и существования проблем и тем самым достичь своих целей. Однако на практике руководитель редко располагает достаточным количеством сил, средств и времени, чтобы реализовать все возможные действия, поэтому с учетом существующих ограничений разрабатываются альтернативные варианты (проекты) решений, в которых часть мероприятий может совпадать. Для обоснования решений, требующих особых знаний и опыта работы, могут привлекаться эксперты-консультанты. В результате на данной стадии руководитель должен получить альтернативные варианты решений, реализация каждого из них приведет к достижению цели.

Далее происходит тщательная оценка каждой из выдвинутых альтернатив. При оценке альтернатив руководитель определяет достоинства и недостатки каждой из них. В первую очередь, конечно, оценивается предполагаемый эффект реализации выдвинутых решений – насколько полно будут нейтрализованы или ликвидированы причины создавшихся проблем и их негативные последствия.

Оценивая альтернативные решения, руководитель должен определить, какое из них наиболее эффективно для наилучшего разрешения проблемы. Здесь руководитель должен ясно осознавать, что решение, реализация которого может принести более высокие показатели, может быть наименее реализуемым в силу наличия определенных ограничений. Поэтому выбирая из нескольких вариантов решений, нужно ориентироваться не только на достижение максимальных показателей, но и на то, возможно ли вообще реализовать определенный вариант решения с учетом существующих ограничений.

При оценке альтернативных решений руководитель должен оценить негативные последствия, возникающие при реализации каждой альтернативы. Оценка негативных последствий включает степень их тяжести и вероятность наступления каждого из них.

На данном этапе могут использоваться эвристические методы, базирующиеся на интуитивно-логических заключениях, экспертные оценки, методы формализации задач, компьютерные технологии, теории исследования операций.

Перед окончательным выбором варианта решения и его утверждением руководитель может обсудить и согласовать его с заинтересованными лицами. Даже если альтернативные решения тщательно оценены, сделать выбор, то есть принять решение, зачастую непросто, особенно если проблема сложна и приходится принимать во внимание множество компромиссов. Для руководителя всегда желательно выбрать наилучшее во всех отношениях решение, однако такового, как правило, не существует из-за множественности критериев, по которым происходит оценка вариантов решения. Руководитель выбирает оптимальный, с его точки зрения, вариант решения. Таким образом, этап принятия решения носит субъективный характер. Выбор варианта решения в большой степени зависит от индивидуальных психологических характеристик руководителя и его состояния на момент принятия решения.

Итак, мы разобрали основные подходы к выработке и принятию управленческих решений в органах внутренних дел: централизованный и децентрализованный, индивидуальный и групповой, совещательный и демократический. Выработка и принятие управленческих решений включает в себя: выявление и формулирование проблемы; сбор и анализ информации; определение ограничений и критериев для принятия решения; выработку альтернативных решений; оценку выдвинутых альтернативных решений; окончательный выбор (принятие) управленческого решения.

### **7.3. Планирование как важнейшая функция управления. Методика разработки планов работы в ОВД**

Динамичность, характерная для обстановки в регионах, сложность задач, стоящих перед ОВД, и многообразие функций, которые они

реализуют, диктуют необходимость организации работы только на основе комплексного научного анализа, прогнозирования, планирования, научной разработки управленческих проблем.

Планирование является наиболее характерным показателем целенаправленности человеческого труда, так как управление социальными процессами и явлениями невозможно без определения целей, а также сил и средств, необходимых для их достижения. С одной стороны, планирование относят к одному из общих принципов управления, а с другой – рассматривают как его функцию.

В самом общем виде планирование можно представить как процесс определения целей, а также сил, средств и времени, необходимых для достижения целей.

Планы, принимаемые в процессе работы органов внутренних дел, по сути представляют специальный вид управленческого решения.

Планирование в органах внутренних дел позволяет организовать упорядоченную деятельность по достижению поставленных целей, с четким распределением ролей каждого исполнителя, с установлением конкретных сроков, назначением ответственных и описанием планируемых результатов.

Планирование, по сути, представляет собой процесс определения и постановки целей, определения задач, разработки мероприятий с указанием необходимых сил и средств.

Одной из основных целей планирования в органах внутренних дел является совершенствование служебной деятельности, повышение её эффективности путем упорядочивания и систематизации мероприятий, выполнение которых позволяет решать задачи, стоящие перед органами внутренних дел.

Планирование в органах внутренних дел позволяет достичь важной цели – обеспечить эффективную работоспособность органов внутренних дел в условиях постоянного воздействия меняющейся внешней среды. Достижение указанной цели обеспечивается последовательным решением следующих задач:

- разработкой комплекса мероприятий, реализация которых направлена на обеспечение эффективного функционирования подразделений органов внутренних дел (например, выработка перспективных методов борьбы с правонарушениями);
- обеспечением единого направления работы подразделения органов внутренних дел;
- распределением сил и средств (маневрирование);
- комплексным использованием возможностей отдельных подразделений при решении совместных задач;
- обеспечением взаимодействия подразделений органов внутренних дел друг с другом, а также иными организациями;



- повышением оперативной готовности подразделений, быстрым и результативным реагированием на осложнение оперативной обстановки и возникновение чрезвычайных обстоятельств;

- исключением дублирования в деятельности служб и сотрудников, а также недопущением отвлечения сил и средств на решение второстепенных задач;

- организацией четкого контроля за своевременным и надлежащим исполнением намеченных мероприятий по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Основой планирования является полный и всесторонний анализ оперативной обстановки и результатов деятельности за определенный период. Анализ результатов работы за определенный период показывает, с какими трудностями сталкивалось подразделение в процессе своей профессиональной деятельности, и при последующем планировании предопределяет их минимизацию.

Планирование как вид управленческой деятельности включает в себя следующие действия:

- оценку объектов управленческого воздействия, оперативной обстановки, состояния преступности;

- оценку результатов выполнения ранее запланированных и проведенных мероприятий;

- прогнозирование и определение основных рубежей (целей) и наиболее важных задач на планируемый период;

- разработку комплекса мер, реализация которых позволит достичь целей, стоящих перед органами внутренних дел;

- рациональное распределение и тактически правильное использование сил и средств;

- правильное, продуманное определение форм взаимодействия отдельных служб и подразделений.

Важным условием эффективного планирования работы ОВД является его соответствие общим организационным принципам правоохранительной деятельности.

Прежде всего, планирование в современных условиях должно осуществляться, исходя из принципа научности, то есть должно осуществляться, исходя из новейших достижений естественных и общественных наук, опираться на данные социологии, экономики, психологии, положения правовых наук, технические достижения и передовой опыт организации предупреждения и раскрытия преступлений.

Следование принципу законности при планировании предполагает строгое соответствие запланированных мероприятий положениям действующих законов и подзаконных актов.

Принцип эффективности при планировании означает, что в план должны включаться те мероприятия, выполнение которых позволит достичь поставленной цели наиболее продуктивным способом: получение максимального результата при минимуме затрат.

Планы в органах внутренних дел должны соответствовать принципу реальности, который означает, что плановые мероприятия должны быть реально выполнимыми в намеченный период с учетом имеющихся сил и средств.

Принцип реальности (выполнимости) планов подразумевает выполнимость всех запланированных мероприятий с учетом имеющихся сил и средств.

Плановые мероприятия должны быть конкретными, то есть направленными на достижение конкретного ожидаемого результата, а также иметь конкретные сроки исполнения и лиц, ответственных за их выполнение.

Планируемые мероприятия должны соответствовать объективно складывающейся оперативной обстановке с учетом прогноза ее развития. В процессе планирования в ОВД следует максимально учитывать местные особенности и условия криминогенной ситуации, состояние оперативной обстановки, что позволяет выбрать оптимальные пути и способы реализации конкретных мероприятий плана.

Комплексный подход к предупреждению, профилактике и раскрытию различных преступлений, широкий круг стоящих перед органами внутренних дел задач, многообразие форм и методов их решения вызывают реальную необходимость разработки целой группы текущих, целевых, ситуационных и индивидуальных планов, призванных обеспечить наиболее эффективную борьбу с преступностью, предупреждение преступлений.

Разнообразие планов различного уровня управления требует единого системного подхода к планированию. В этой связи необходимо опираться на принципы непрерывности и преемственности в разработке планов. Мероприятия, содержащиеся в планах нижестоящих звеньев ОВД, должны учитывать не только свои специфические проблемы, но и базироваться на планах и указаниях вышестоящих органов, а планы служб и подразделений одного уровня – не противоречить друг другу. План на очередной период должен исходить из результатов выполнения предыдущего плана и иных ранее принятых решений, включать в себя незавершенные или неисполненные в срок мероприятия.

Планы ОВД должны быть актуальными, выполнимыми и в то же время напряженными. Напряженность плана – важный принцип, означающий, что плановые мероприятия должны создавать такой темп работы, при котором сотрудники, с одной стороны, могут полностью

реализовать свой потенциал, а с другой – полностью использовать лимит рабочего времени.

Планы должны соответствовать принципу стабильности, то есть предусматривать мероприятия, которые не изменяются на протяжении всего периода действия планов.

В планах необходимо четко и ясно формулировать задачи, определять мероприятия, сроки и конкретных исполнителей. Это достигается четкостью формулировок, не допускающих двусмысленного толкования. Недопустимо применение неопределенных выражений, общих призывов, мероприятий, которые являются функциональными обязанностями тех или иных работников. Не менее важным требованием является своевременность разработки плана. Несвоевременно, с опозданием принятый план теряет свою актуальность, не даёт возможности успешно подготовить его выполнение, эффективно организовать работу оперативного аппарата.

Понимание сущности планирования, соблюдение указанных принципов и требований позволяют более эффективно планировать работу по всем направлениям деятельности ОВД, укреплять взаимодействие подразделений и других организаций в борьбе с преступностью.

В органах внутренних дел существует система планирования, основными подсистемами которой являются общее, специальное и индивидуальное планирование (см. рис. 7.3). Разрабатываются перспективные, текущие, целевые, ситуационные и личные планы. По срокам различают: годовые, полугодовые, квартальные, месячные планы и т. д. Система планов ОВД взаимосвязана с планами социально-экономического развития страны, региона, поэтому можно выделить стратегический, организационно-тактический и организационно-оперативный уровни планирования.

Порядок планирования в органах внутренних дел установлен Инструкцией по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД РФ от 26 сентября 2012 г. № 890. Указанная инструкция определяет:

- виды планов, разрабатываемых в системе органов внутренних дел Российской Федерации;
- единый порядок организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации и анализа выполнения плановых мероприятий;
- основные требования, предъявляемые к содержанию и структуре планов;
- вопросы организации контроля за исполнением мероприятий.

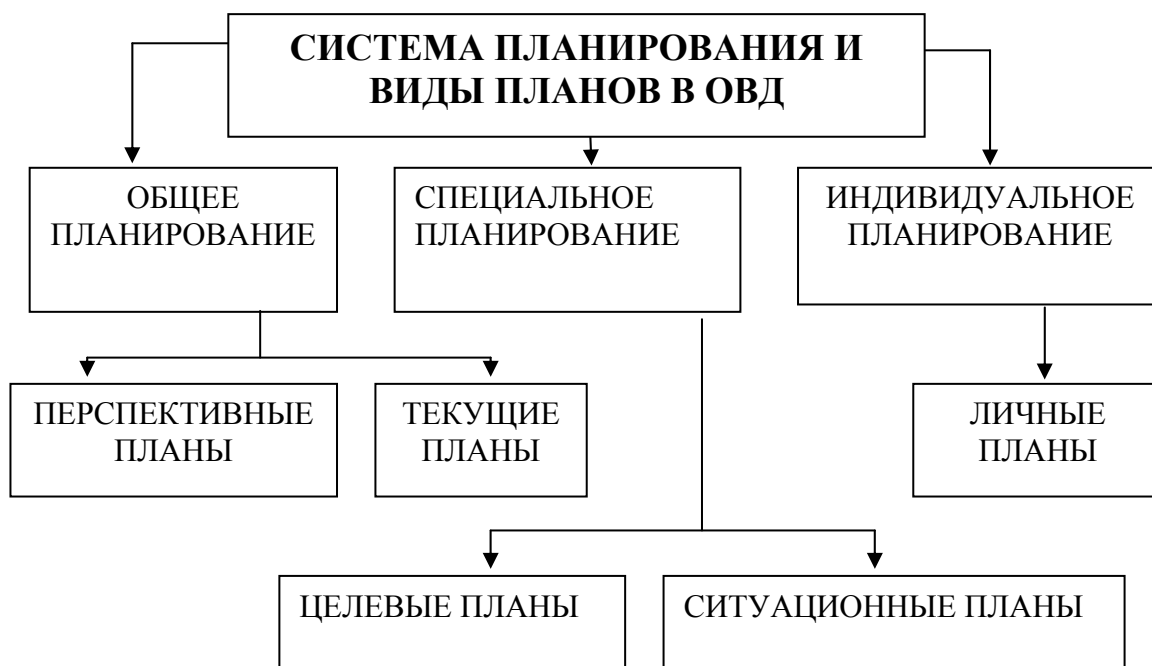


Рисунок 7.3. Система планирования и виды планов в ОВД

В городских и районных управлениях (отделах) внутренних дел, линейных управлениях (отделах) внутренних дел на транспорте создаются:

- 1) планы работы – на год, планы работ структурных подразделений составляются – на полугодие;
- 2) планы мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении общественно-политических, спортивных и иных массовых мероприятий (указанные виды планов могут разрабатываться как типовые);
- 3) планы по раскрытию преступлений, розыску и задержанию преступников;
- 4) планы по выполнению решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий по вопросам обеспечения правопорядка и соблюдения законности;
- 5) планы оперативно-разыскных мероприятий по раскрытию конкретных преступлений;
- 6) планы мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе инспектирования, ревизии и проверки;
- 7) планы действий при чрезвычайных обстоятельствах;
- 8) планы занятий с сотрудниками органов внутренних дел в системе профессиональной служебной и физической подготовки <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 05.05.2018 № 275.

Под планирующими документами подразумеваются соответствующим образом оформленные управленческие решения, содержащие комплекс целей и задач на определенный период, способы, последовательность, сроки их решения, исполнителей (ответственных за исполнение). Планирующими документами в ОВД являются планы, концепции, программы.

Разработку планирующих документов территориальных органов МВД России на районном уровне осуществляют подразделения анализа, планирования и контроля. Подготовкой планов структурных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне зани, его замещающее.

Разработку планов по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении общественно-политических и иных массовых мероприятий осуществляют подразделения охраны общественного порядка территориальных органов МВД России на районном уровне.

Разработку планов реализации предложений по устранению недостатков, выявленных в ходе инспектирования территориальных органов МВД России на районном уровне, осуществляют подразделения анализа, планирования и контроля.

Действенность любого плана в значительной мере зависит от внешней формы его выражения. Помимо общей внутренней структуры и содержания, план включает в себя необходимые реквизиты, т. е. совокупность формальных элементов, отсутствие которых лишает документ юридической силы. Четкая структура плана, выделение ключевых разделов плана, исполнителей мероприятий имеют немаловажное значение. Правильное построение плана позволяет сосредоточить внимание личного состава на решении главных, наиболее актуальных проблем, стоящих перед органами внутренних дел.

Примерная структура плана основных организационных мероприятий может включать следующие разделы (с учетом основных направлений деятельности органа внутренних дел может изменяться в зависимости от требований Директивы, специфики задач, решаемых органом внутренних дел, сложившейся оперативной обстановки):

1) совершенствование управленческой деятельности, взаимодействие с подразделениями по делам миграции, международное сотрудничество;

2) участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом, борьба с организованной преступностью, коррупцией и наркобизнесом, перекрытие каналов финансирования террористических организаций и организованной преступности;

3) обеспечение экономической безопасности;

4) повышение эффективности раскрытия и расследования преступлений, розыска преступников;

5) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности и личной безопасности граждан, обеспечение безопасности дорожного движения, государственной защиты имущества;

6) профилактика правонарушений;

7) организация кадровой и воспитательной работы, мероприятия по боевой, мобилизационной готовности и гражданской обороне;

8) совершенствование финансового, материально-технического и информационно-телекоммуникационного обеспечения органов внутренних дел;

9) дополнительные мероприятия (включаются иные мероприятия по решению руководителя, утвердившего план. Для обеспечения автоматизированного учета и контроля каждому мероприятию плана присваивается индивидуальный номер с учетом номеров разделов и подразделов плана).

Обязательными реквизитами любого плана являются: гриф утверждения; само наименование документа; отметка о времени и месте его составления; подписи лиц, составивших и утвердивших план.

Форма плана обусловлена его содержанием. План, составленный грамотно, с соблюдением всех установленных реквизитов, с перечнем конкретных исполнителей и сроков исполнения намеченных мероприятий, четко выражает направления деятельности и пути решения проблем.

Планы работы ОВД могут составляться в различной форме, важнейшими из них являются:

1. Текстуальные (по разделам) – планы, которые предусматривают очередность и наименование работ, исполнителей, сроки исполнения и графу для отметки об исполнении. Это перспективные, годовые, квартальные, личные, а также специальные планы по оперативным разработкам, линиям работ и т. д.

2. Табличные – широко распространенная форма плана, представляющая собой таблицу, в которую входит определенное количество строк и граф (см. таблицу 7.1.).

Таблица 7.1.

п/п	Содержание мероприятий (мероприятия должны намечаться с указанием итоговой организационной и практической работы)	Исполнители (соисполнители)	Срок выполнения	Ожидаемые результаты	Отметка о выполнении
1.					

3. Графические – это графики дежурств, работ и другие.

4. Схематические – схемы оповещения личного состава, действия сотрудников ОВД в экстремальных ситуациях и т. д.

Основными формами индивидуального плана являются: перекидные календари, еженедельники, рабочие тетради, электронные средства планирования. Процесс разработки индивидуального плана включает в

себя определение перечня мероприятий, подлежащих выполнению, определение времени их выполнения, составление и оформление плана. Важным фактором в процессе личного планирования является фактор времени. Учет фактического расхода времени на трудовые операции определяется путем самофотографирования и анализа выполняемых работ с целью выявления непроизводительных затрат времени и резерва последнего.

Планирование – сложный процесс управленческой деятельности, один из основных ее элементов. Подготовка плана в большей степени интеллектуальная, мыслительная деятельность лиц, принимающих участие в его разработке. Составлению плана предшествует значительная по объему подготовительная работа, без которой невозможно разработать качественные, отвечающие требованиям дня мероприятия.

Организация планирования включает:

- 1) выработку управленческого решения:
  - а) обобщение, систематизацию и анализ информации, необходимой для разработки планирующего документа;
  - б) сбор предложений в проект плана от структурных подразделений;
  - в) подготовку проекта плана;
  - г) согласование проекта плана с ответственными исполнителями и соисполнителями;
- 2) утверждение плана руководителем;
- 3) доведение плана до исполнителей и соисполнителей;
- 4) организацию выполнения планируемых мероприятий.

Сбор, систематизация и анализ информации о криминогенной обстановке, результатах выполнения планов за предшествующие периоды составляют основу планирования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и определения последовательности решения задач. При планировании анализируется информация, характеризующая следующие аспекты: криминогенную обстановку и прогноз ее развития; количественные и качественные показатели преступности; состояние административной практики; состояние профилактической работы; результаты деятельности подразделений органов внутренних дел за отчетный период; имеющиеся (разрабатываемые) совместно с другими правоохранительными органами планы межгосударственных, федеральных (региональных) целевых программ; решения органов государственной власти и местного самоуправления; решения вышестоящего органа управления по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью; имеющиеся пробелы и противоречия нормативного правового регулирования деятельности системы МВД России.

Предложения в планы должны:

– основываться на требованиях законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся задач и функций органов внутренних дел, и Директивы;

- учитывать оперативную обстановку и прогноз ее развития;
- быть четко сформулированными, обеспеченными финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами;
- иметь конкретные сроки выполнения и ответственных исполнителей.

Предложения предоставляются разработчикам соответствующих планов после их обязательного письменного согласования с соисполнителями и соответствующими руководителями.

Предложения в проекты планов, содержащие мероприятия, требующие финансового и материально-технического обеспечения, подлежат обязательному согласованию с соответствующими подразделениями финансово-экономического и материально-технического обеспечения.

Предложения в проекты планов, предусматривающие разработку в системе МВД России нормативных правовых актов, подлежат обязательному согласованию с соответствующими правовыми подразделениями органов внутренних дел.

Предложения в проекты планов, представленные с нарушением требований, а также имеющие взаимное противоречие, возвращаются в трехдневный срок с момента получения предложений разработчиком плана их исполнителям на доработку с указанием причин возврата.

Доработка предложений в проект плана и повторное направление их разработчику осуществляется исполнителем в трехдневный срок после возврата предложений на доработку.

В случае наличия разногласий по предложениям, повторно направленным в проект плана, подразделение, являющееся разработчиком проекта, должно провести согласительное совещание с участием полномочных представителей подразделений, представивших предложения в проект плана, по итогам которого, если требуется, готовит таблицу разногласий. Таблица разногласий подписывается руководителем подразделения, являющегося разработчиком проекта плана, и докладывается для принятия решения руководителю, утверждающему план.

При отсутствии предложений из подразделений или их предоставлении с нарушением сроков разработки соответствующих планов вправе выдвинуть предложения самостоятельно с соблюдением требований инструкции. В указанном случае предложения в проект плана согласовываются самостоятельно разработчиком предложений с заместителем руководителя, утверждающего план, курирующим соответствующее направление деятельности органа внутренних дел.

Поступившие в установленном порядке предложения изучаются разработчиком на предмет их соответствия:

- общим задачам;
- имеющимся ресурсам;
- реальности выполнения;
- криминогенной обстановке;



- результатам выполнения плановых мероприятий за предшествующие периоды;

- существующим нерешенным проблемам по различным направлениям оперативно-служебной деятельности, после чего включаются в проект плана.

Требования, предъявляемые к проекту плана:

- соответствие нормативным правовым актам;

- актуальность, конкретность, обоснованность планируемых мероприятий и ожидаемых результатов;

- равномерность распределения нагрузки по выполнению мероприятий плана между различными подразделениями органов внутренних дел;

- ритмичность распределения исполнения запланированных мероприятий в течение всего планируемого периода;

- целесообразность выбранных средств и форм для достижения запланированных целей.

Проект плана в срок, не превышающий трех рабочих дней (с момента поступления), согласовывается с подразделениями, задействованными в его выполнении.

В ходе согласования разработчиком осуществляется доработка проекта плана с учетом полученных замечаний и предложений. Производится корректировка проекта плана по существу и срокам исполнения планируемых мероприятий.

Согласование осуществляется не позднее рабочего дня, следующего за датой поступления проекта плана на повторное согласование в подразделение, определенное исполнителем планируемого мероприятия.

В течение рабочего дня, следующего за днем окончания согласования, проект вносится на рассмотрение руководителя, утверждающего план.

Планы территориальных органов МВД России на районном уровне утверждает начальник данного территориального органа или лицо, его замещающее. Планы структурных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне утверждает начальник данного территориального органа МВД России или лицо, его замещающее, либо заместитель начальника, ответственный за соответствующее направление деятельности.

Планы утверждаются в следующие сроки:

- планы работы территориальных органов МВД России на районном уровне – до 25 декабря года, предшествующего планируемому;

- иные виды планов в органах внутренних дел утверждаются не позднее чем за пять дней до начала планируемого периода.

Копии плана в пятидневный срок со дня утверждения направляются субъектом планирования в установленном порядке:

- в подразделения системы МВД России, являющиеся субъектами контроля исполнения мероприятий плана, – для организации контроля;

– в иные структурные подразделения, входящие в состав органа, организации, подразделения, субъект планирования которого осуществил разработку плана, – для участия в реализации плана, если оно предусмотрено решением соответствующего руководителя.

Поступившие в заинтересованные органы (подразделения) копии утвержденного плана в трехдневный срок доводятся до непосредственных исполнителей.

Организация контроля за полным, точным и своевременным выполнением плана возлагается на соответствующего руководителя ОВД, управления или подразделения, который организует их выполнение через организационно-аналитические подразделения либо через сотрудников, которым это поручено.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Требования, предъявляемые к управленческому решению.
2. Формы управленческих решений.
3. Формальное управленческое решение.
4. Планирование как вид управленческой деятельности.
5. Виды планов, разрабатываемых в системе ОВД.
6. Организация планирования в ОВД.
7. Требования, предъявляемые к проекту плана.

## **Тема 8. Организация исполнения управленческих решений в органах внутренних дел**

### **План лекции:**

1. Характеристика процесса организации исполнения управленческих решений.
2. Организация взаимодействия при исполнении управленческих решений

### **8.1. Характеристика процесса организации исполнения управленческих решений**

Организация исполнения управленческих решений – важнейший этап управленческой деятельности. Если управленческие решения не исполняются – то вся работа, связанная с подготовкой и принятием управленческих решений, становится бессмысленной.

Содержание работы по организации исполнения управленческих решений зависит от уровня управления. МВД РФ в системе органов внутренних дел является высшим органом управления, вырабатывающим управленческие решения для всей системы органов внутренних дел и организующим работу по исполнению таких решений. В свою очередь МВД РФ также встроено в систему государственного управления и поэтому осуществляет работу по организации исполнения в системе органов внутренних дел управленческих решений, поступающих от вышестоящих органов власти.

Процедуру организации исполнения управленческих решений условно можно разделить на следующие элементы:

- доведение управленческого решения до исполнителей;
- подбор и расстановка исполнителей;
- инструктаж исполнителей;
- обеспечение деятельности исполнителей;
- контроль исполнения решений;
- корригирование;
- анализ исполнения решений.

Выработанное управленческое решение должно быть доведено до конечных исполнителей в установленное время, что в свою очередь создает возможность для его исполнения в срок. Каждое лицо, задействованное в исполнении решения, должно быть об этом осведомлено. Решение должно доводиться до исполнителей четко и ясно.

Доведение управленческого решения до конечных исполнителей предполагает его разъяснение, конкретизацию и детализацию.

Типичной ошибкой при организации исполнения решения является реализация недостаточно конкретных мероприятий (речь идёт о

требовании конкретности к управленческому решению). Порой встречаются такие формулировки мероприятий в решении, как, например, «коренным образом улучшить оперативную обстановку в районе» или «необходимо обратить самое серьезное внимание на работу с кадрами», «активизировать взаимодействие с общественными организациями района» и т. д. Мероприятия с такими формулировками носят общий характер и требуют при реализации дальнейшей проработки. По ним должны быть сформулированы конкретные задания исполнителям, установлены сроки и определен порядок исполнения.

Детализация управленческого решения предполагает распределение имеющихся сил и средств по запланированным мероприятиям.

Детализация управленческого решения может и не осуществляться на этапе исполнения, если подбор персонала исполнителей, распределение сил и средств осуществлялись на этапе выработки управленческого решения.

Именно на этапе детализации управленческого решения проявляется способность руководителя работать с людьми.

Этап подбора и расстановки конечных исполнителей является ключевым в процессе организации исполнения управленческих решений. Осуществляя подбор и расстановку исполнителей, руководитель должен исходить из того, что не задачи приспособляются под исполнителя, а люди подбираются для исполнения определенных задач.

Подбор и расстановка исполнителей предполагает учет специализации, знаний, умений, навыков а также опыта предполагаемых исполнителей при распределении их для выполнения определенных задач.

Следует отметить, что руководитель при расстановке личного состава должен ориентироваться не только на наличие опыта, знаний и умений, но и на психологические и физиологические особенности каждого исполнителя. Очень важно обращать внимание на то, как разные исполнители могут работать совместно. На данном этапе управленческой деятельности наиболее ярко проявляется связь науки управления с такими областями знаний, как педагогика, социология, психология и социальная психология.

Так, например, существенное влияние на правильную расстановку исполнителей оказывает понимание вопросов психологической совместимости.

В научной литературе не существует единого понимания дефиниции «психологическая совместимость».

На наш взгляд, психологическая совместимость – это характеристика, определяющая возможность взаимодействия индивидов в совместной деятельности. При этом уровень психологической совместимости оказывает влияние на успешность совместного выполнения задания.

Вместе с тем важно отметить, что уровень психологической совместимости указывает на возможность взаимодействия индивидов не в какой-то конкретной деятельности (заданной), а лишь степень принятия индивида как партнера по взаимодействию, то есть психологическая совместимость рождает желание действовать вместе, но разнополюсная направленность деятельности (направленность на выполнение поставленной задачи или, наоборот, направленность на уклонение от выполнения поставленной задачи) может приводить к прямо противоположным социальным процессам, таким как взаимовыручка – круговая порука, взаимная требовательность – взаимная нетребовательность.

Разрабатывая вопросы психологической совместимости, отдельные авторы<sup>1</sup> предлагают выделять личностную психологическую совместимость и ситуационную. При этом под личностной психологической совместимостью понимают отношение индивида к другому индивиду (или группе), основанное на опыте предыдущего взаимодействия, а под ситуативной психологической совместимостью – отношение индивида к своему партнеру (партнерам) по совместной деятельности, сформировавшееся непосредственно в ходе этой деятельности.

Разделение психологической совместимости на ситуативную и личностную делается с учетом психологических особенностей коллективов сотрудников силовых структур, условий деятельности в которых предполагают постоянное взаимодействие индивидов что постоянно определяет и корректирует их межличностные оценки. Причем надо понимать, что психологическая совместимость – это субъективная эмоциональная характеристика, поэтому на нее влияет опыт взаимодействия индивидов как в служебных, так и в бытовых (неслужебных) сферах.

Личностная психологическая совместимость формируется между членами служебного коллектива в результате их длительного взаимодействия, как по служебным вопросам, так и вне служебного времени. При этом именно личностная психологическая совместимость оказывает прямое влияние на формирование ситуационной психологической совместимости<sup>2</sup>.

Личностная психологическая совместимость, проецируясь через такие динамические процессы коллектива, как сплочение, лидерство, принятие группового решения на совместные действия, превращается в ситуативную. Ситуативная психологическая совместимость возникает в

---

<sup>1</sup> См.: Круткин С. В. Психологическая совместимость как фактор оптимизации комплектования первичных воинских подразделений: дис. ... канд. псих. наук. М., 2004.

<sup>2</sup> Авдеев Е. С. Влияние психологической совместимости на эффективность деятельности трудовых коллективов // Юридическая психология. 2009. № 1. С. 20.

процессе совместной деятельности на основе удовлетворенности от межличностного взаимодействия. В дальнейшем она оказывает влияние на совместные действия, воздействуя на сплочение (срабатываемость) команды и оптимизируя принятие группового решения<sup>1</sup>.

Здесь можно было бы предположить, что чем выше личностная психологическая совместимость сотрудников, тем выше будет уровень ситуационной психологической совместимости. Другими словами: чем выше уровень взаимной симпатии и доверия сотрудников, тем лучше они будут решать поставленную перед ними совместную задачу.

Однако авторы<sup>2</sup>, проводящие исследование в данном направлении, не приходят к таким однозначным выводам. Разделив всех членов коллектива на три группы по психологической совместимости (сотрудники, чьи взаимные оценки «личностной психологической совместимости» находятся в «теплой зоне», сотрудники чьи взаимные оценки «личностной психологической совместимости» находятся в «равнодушной зоне», сотрудники чьи взаимные оценки «личностной психологической совместимости» находятся в «холодной зоне»), авторы приходят к выводу о том, что высокий уровень личностной психологической совместимости не всегда обеспечивает рост эффективности совместной деятельности, а в отдельных случаях высокий уровень личностной психологической совместимости ведет к снижению эффективности совместных действий.

Связано это прежде всего с тем, что высокий уровень личностной психологической совместимости может способствовать возникновению таких процессов, как круговая порука, взаимное приукрашивание деятельности друг друга и т. д. Все это приводит к преувеличению результативности совместных действий, а уровень эффективности совместных действий на самом деле остается на достаточно низком уровне.

Характерно, что сотрудники, чьи взаимные оценки «личностной психологической совместимости» находятся в «холодной зоне», действительно показывают самые низкие результаты совместной деятельности, кроме того такие сотрудники чаще всего становятся участниками межличностных конфликтов.

Лучшие результаты совместной деятельности показали сотрудники, чьи взаимные оценки «личностной психологической совместимости» находятся в «равнодушной зоне»: не связанные друг с другом слишком высокими или слишком низкими взаимными оценками сотрудники демонстрируют желание более качественно выполнять поставленные задачи. При довольно невысоком уровне взаимной личностной

---

<sup>1</sup> Авдеев Е. С. Роль и место психологической совместимости в совместной деятельности команды // Юридическая психология. 2009. № 3. С. 38–41.

<sup>2</sup> Там же.

психологической совместимости индивиды демонстрируют высокий уровень ситуативной.

Процесс выбора исполнителей достаточно сложен и неизменно связан с типичными трудностями, среди которых следует выделить следующие:

- недостаточный уровень квалификации исполнителей;
- неумение работать с людьми (слабое понимание психологии общения, отсутствие педагогических навыков и пр.).

Подробный инструктаж исполнителей способствует эффективному и своевременному исполнению управленческого решения. В ходе инструктажа должны быть разъяснены ключевые детали задания, доведены сведения, имеющие значение для исполнения задания.

Также в ходе инструктажа полезно использовать элементы мотивации сотрудников. Грамотная мотивация исполнителей создает у них положительный психолого-эмоциональный настрой, что в итоге положительным образом отражается на качестве исполнения решения. Проведение эффективного инструктажа, направленного не только на регламентацию задания, но и мотивирующего сотрудника на наилучшее исполнение решения возможно только при наличии устойчивого психологического контакта между сотрудниками и подчиненными.

Еще в середине XX в. Дуайтом Эйзенхауэром было сформулировано ставшее впоследствии знаменитым понятие мотивации – «искусство заставлять людей делать то, что вы хотите, так, как будто они сами хотят это сделать». То есть правильная мотивация обеспечивает такое состояние сотрудников, когда они сами стремятся достичь целей и решить задачи, стоящие перед органами внутренних дел, считая их личными.

Коллектив, сотрудники которого мотивированны надлежащим образом, действует гораздо эффективнее коллектива без должной мотивации. Правильная мотивация позволяет служебному коллективу с меньшей численностью личного состава решать служебные задачи быстрее и эффективнее служебного коллектива с большей численностью, но без должной мотивации.

Исходя из особенностей повседневной служебной деятельности сотрудников ОВД, которая в основном связана с риском для жизни и здоровья, а также с необходимостью ежедневно переносить высокие психологические, эмоциональные, физиологические нагрузки, мотивация сотрудников ОВД связана с определенными особенностями. Прежде всего мотивация сотрудников ОВД должна быть направлена на длительное и успешное прохождение службы.

При инструктаже руководитель должен развить и утвердить у подчиненных чувство уверенности в том, что они смогут выполнить доверенное им решение и достичь поставленных целей

Успешность инструктажа зависит и от умения руководителя подробно разъяснить конкретному исполнителю, что, как и в какой срок он должен сделать. Детальная регламентация выполняемых операций помогают подчиненным понять личное отношение руководителя к реализуемому решению. С другой стороны, отдельные исполнители (как правило, это сотрудники с большим практическим опытом и высоким уровнем теоретических знаний) негативно воспринимают ситуацию, в которой порядок выполнения задания им расписывается в мельчайших деталях. До таких сотрудников достаточно довести лишь результат, который должен быть достигнут при исполнении решения, а способ его достижения они определяют сами, исходя из своих профессиональных навыков, личных качеств и опыта.

Во всяком случае необходимо развивать у исполнителей навыки полного и адекватного понимания поставленных задач и умение самостоятельно определять способы их выполнения.

Проводить инструктаж может быть полезно как в отношении руководящего состава, так и в отношении рядовых сотрудников. Наличие практического опыта и глубоких теоретических знаний, несомненно, помогает исполнителям самостоятельно определить способы выполнения доведенных управленческих решений. Однако в служебной деятельности зачастую возникают ситуации, когда способ исполнения строго регламентируется и поэтому подлежит доведению на инструктаже.

В рамках рассматриваемого вопроса наиболее правильно понимать психологический контакт как систему взаимодействия людей в процессе их общения, основанного на доверии: информационный процесс, при котором люди могут и желают воспринимать информацию, исходящую друг от друга<sup>1</sup>.

Небрежность руководителя в отношении подчиненных, грубость, недоверие подрывают у подчиненных чувство уверенности в своих силах, существенно снижают мотивацию, что в целом негативно сказывается на результатах выполняемого решения.

Специфика деятельности руководителей органов внутренних дел проявляется в том, что они обязаны знать особенности криминальной среды, лидеров преступных сообществ и морально-психологическое состояние личного состава.

Под обеспечением деятельности исполнителей понимают реализацию комплекса мер организационного, правового, материально-технического, финансового, информационного, медико-санитарного,

---

<sup>1</sup> Флоровский М. Ю., Синюгин А. А. Тактика допроса: особенности установления психологического контакта. – Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.znat.ru/data/news/127-taktika-doprosa-sobennosti-uh.html>



морально-психологического и пр. характера, направленных на создание оптимальных условий для решения поставленной задачи.

Меры организационного характера направлены на:

- организацию информационного взаимодействия, в рамках которого обеспечивается поступление информации субъекту управления о ходе выполнения задания, доведение до исполнителей информации о результатах, полученных в ходе выполнения задания, о возможных корректировках задания, об изменении условий выполнения задания, а также обеспечивается передача между субъектом и объектами управления другой информации, имеющей значение в процессе и выполнения задания;
- организацию взаимодействия исполнителей, координацию их деятельности (средствами организационного обеспечения являются совещания, собрания, беседы, методические указания, рекомендации).

Меры морально-психологического характера направлены на:

- формирование у подчиненных ответственного отношения процессу выполнения задания, убежденности в важности и социальной значимости выполняемого задания, заинтересованности в качественном и своевременном выполнении задания;
- на формирование у подчиненных готовности выполнять поставленные задачи в особых условиях, в том числе связанных с повышенным риском для жизни и здоровья, за пределами нормальной продолжительности служебного времени и т. д.

Меры материально-технического и финансового обеспечения направлены на обеспечение исполнителей оборудованием, специальными средствами, оружием, транспортными средствами, средствами связи, денежными средствами и прочими ресурсами, необходимыми для выполнения задания. Обеспечение исполнителей материально-техническими и финансовыми средствами связано с проведением мероприятий по определению достаточности таких средств. При этом на этапе выполнения задания запланированного объема средств может не хватить (например, ввиду изменения условий выполнения задания) и может возникнуть необходимость оперативного поиска и доставки исполнителям дополнительных средств., что может быть затруднено ввиду особенностей материально-технического и финансового снабжения органов внутренних дел как государственного казенного учреждения.

Правовое обеспечение деятельности исполнителей связано с проведением мероприятий, направленных на наделение последних соответствующими полномочиями, в том числе путем издания (в необходимых случаях) соответствующих распорядительных актов (приказов, распоряжений).

Контроль за исполнением управленческих решений является важнейшей функцией управления. Основная задача контроля – регулярный сбор информации о ходе исполнения решения и наблюдение

за отклонением от тех показателей, которые служат критерием оценки эффективности исполнения.

Контроль следует рассматривать как аналитическую функцию управления, включающую в себя:

- наблюдение за выполнением объектами управления действий, направленных на исполнение управленческого решения;
- сравнение контролируемых параметров на предмет соответствия заданной программе;
- выявление случаев отклонения от программы, с установлением характера и причин таких отклонений.

Контроль – необходимый элемент работы руководителя, представляющий собой систему проверки соответствия процесса функционирования принятым управленческим решениям, требованиям, нормам, стандартам и т. д.

Реализация руководителем контрольной функции процесса управления способствует своевременному и эффективному исполнению управленческих решений. При этом контрольные мероприятия необходимо планировать и реализовывать не только с целью проверки правильности выполняемых объектами управления действий, но и для оказания практической, методической или теоретической поддержки, предупреждения ошибок на этапе исполнения решения.

При организации контроля важно обеспечить выполнение определенных условий:

- к проведению контрольных мероприятий следует привлекать только лиц, обладающих соответствующими психолого-педагогическими качествами (твердость, беспристрастность, объективность);
- лица, назначенные для осуществления контрольных мероприятий, должны быть наделены соответствующими полномочиями по осуществлению контрольных мероприятий, а также обременены ответственностью за качество и объективность проверки конкретных участков работы.

Полученные в результате контроля сведения об отклонениях от намеченных в рамках управленческого решения результатов позволяют своевременно вырабатывать и реализовывать мероприятия, направленные на регулирование деятельности исполнителей, исправление допущенных ошибок, устранение факторов, мешающих качественному выполнению управленческого решения.

Процесс исполнения управленческих решений всегда связан с необходимостью регулирования процесса исполнения со стороны руководителя. Регулирование процесса исполнения управленческого решения направлено на приведение объекта управления в желаемое

состояние<sup>1</sup>. Очевидно, что желаемое состояние объекта управления может отличаться от реального ввиду того, что на этапе разработки управленческих решений не всегда возможно предусмотреть все факторы, которые будут сопровождать процесс исполнения управленческого решения.

Регулирование процесса исполнения решения, как правило, связано с необходимостью внесения определенных изменений в уже принятое и исполняемое решение. Процесс внесения изменений, уточнений и поправок в принятые и уже реализуемые управленческие решения именуется как «корректирование», а в некоторых источниках «корригирование».

Корригирование в рамках управленческой деятельности в органах внутренних дел – явление естественное, обусловленное рядом факторов.

Во-первых, из-за того, что управленческое решение, как правило, принимается в условиях большей или меньшей неопределенности (из-за проблем с достоверностью, своевременностью и искажением поступающей информации), результат реализации решения носит предполагаемый (ожидаемый) характер. Использование любых методов выработки управленческого решения (в том числе и математических) не позволяет учесть влияние всех факторов на процесс исполнения решения.

Во-вторых, из-за того, что исполнение управленческого решения растянуто по времени, могут происходить изменения состояний управляемых объектов (подразделений, служб, отдельных должностных лиц органов внутренних дел), которые не были учтены ранее (изменение персонального состава исполнителей, снижение уровня мотивации и пр.), а также изменение внешних факторов и условий, сопровождающих процесс исполнения решения (уровень криминогенной обстановки, природные катаклизмы и т. п.).

В-третьих, корригирование обуславливает и ошибки самих исполнителей, совершаемые ими в процессе исполнения решений.

Особо надо отметить организацию контроля за ходом исполнения плана работы ОВД. Организация контроля за полным, точным и своевременным выполнением плана возлагается на соответствующего руководителя ОВД, управления или подразделения, который организует их выполнение через организационно-аналитические подразделения либо через сотрудников, которым это поручено. Для этого руководитель:

- проводит оперативные совещания;
- организует инструктаж и обучение подчиненных, формулирует им задания;

---

<sup>1</sup> Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов / Ю. Е. Аврутин [и др.] ; под общей редакцией Ю. Е. Аврутина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019.

- создает необходимые условия для работы исполнителей, обеспечения контроля за ходом выполнения плановых мероприятий, в том числе с использованием современных информационных технологий;
- определяет время, порядок, формы контроля и информирования об исполнении планов.

Руководитель, утвердивший план (лицо, исполняющее его обязанности), определяет порядок и механизм его реализации, организует контроль выполнения плана, определяет уполномоченное на его осуществление структурное подразделение, при необходимости дает указания и устанавливает требования по порядку проведения контрольных мероприятий.

Субъект контроля проводит постоянный мониторинг выполнения плана, принимает меры к исполнению указаний и соблюдению требований соответствующего руководителя по порядку проведения контрольных мероприятий. Субъект контроля вправе затребовать у ответственного исполнителя мероприятия информацию о ходе его выполнения. При необходимости субъект контроля корректирует свою контрольную деятельность с учетом изменений в механизме реализации и контроля плана.

Не позднее месяца после завершения периода реализации плана субъект контроля обобщает результаты мониторинга его выполнения в отчетном документе (докладной записке, рапорте, справке), который представляет в установленном порядке утвердившему план руководителю (лицу, исполняющему его обязанности).

В отчетном документе отражаются:

- вопросы полноты и своевременности выполнения плановых мероприятий, в том числе выявленные недостатки и нарушения, предлагаемые меры по устранению причин и условий, им способствующих;
- выводы о признании плана в целом выполненным либо о невыполнении его мероприятий с предложениями о формах их дальнейшей реализации, если актуальность в них сохраняется;
- предложения о привлечении к ответственности лиц, виновных в невыполнении плановых мероприятий, представлении недостоверной (неполной) информации, допустивших иные нарушения исполнительской дисциплины;
- предлагаемая форма подведения итогов выполнения плана.

Руководитель, утвердивший план (лицо, исполняющее его обязанности), рассматривает представленный субъектом контроля отчетный документ, оценивает его содержание, обоснованность выводов и предложений, выражает свою точку зрения в принятом по нему решении.

При необходимости руководитель, утвердивший план (лицо, исполняющее его обязанности), дает дополнительные поручения по

реализации представленных в отчетном документе предложений, а также иных мер управленческого воздействия по итогам выполнения плана.

Руководитель (начальник) органа (подразделения) вправе предусмотреть подведение промежуточных итогов выполнения плана и его отдельных мероприятий, определить порядок их подведения.

Персональную ответственность за выполнение планового мероприятия, достижение ожидаемых результатов и достоверность представляемой субъекту контроля информации несет руководитель органа, организации, подразделения (структурного подразделения), определенного ответственным исполнителем мероприятия.

В обязанности ответственного исполнителя мероприятия входит незамедлительный доклад в установленном порядке руководителю, утвердившему план (лицу, исполняющему его обязанности), о возможности его невыполнения в установленные сроки.

При необходимости ответственный исполнитель мероприятия информирует руководителя, утвердившего план (лицо, исполняющее его обязанности), о целесообразности принятия дополнительных организационных решений, направленных на реализацию планового мероприятия, либо представляет предложения о его отмене (корректировке).

В течение пятнадцати дней по завершении периода реализации плана ответственный исполнитель мероприятий обязан в установленном порядке представить субъекту контроля письменное мнение о целесообразности, формах и сроках дальнейшей реализации невыполненных им в рамках плана мероприятий. Указанное мнение, в том числе при утрате актуальности мероприятий, по содержанию должно быть вполне аргументированно и конкретно.

Особое внимание в процессе контроля обращается на тесную взаимосвязь всех мероприятий и тщательную расстановку личного состава, предоставление возможно большего времени исполнителям на выполнение мероприятий. Важно своевременно утвержденный начальником ОВД план довести до каждого исполнителя. На основе планов основных мероприятий и других документов следует разрабатывать ежемесячные календарные планы работы, в т. ч. индивидуальные планы.

Корректирующие меры для достижения запланированных результатов должны быть тщательно продуманными и обоснованными. Снятие и переносы сроков исполнения мероприятий допускаются в исключительных случаях, только с письменного разрешения руководителя, утвердившего план. Итоги выполнения планов по завершении планового периода рассматриваются на оперативных совещаниях.

Подведение итогов исполнения решения. Это заключительный этап всего процесса организации исполнения управленческого решения. Форма подведения итогов во многом зависит от целей, которые ставились в

решении, а также от уровня, на котором оно исполнялось. Например, приказы начальника органа внутренних дел по личному составу подлежат ознакомлению с их содержанием либо самих сотрудников, в отношении которых данный приказ распространяется, либо сотрудников одного структурного подразделения, либо всего личного состава. Подведение итогов осуществляется:

- на общем совещании оперативно-начальствующего состава;
- на совещании руководителей тех структур, которые являлись ответственными за организацию исполнения;
- посредством доведения до сведения исполнителей всех уровней резолюции вышестоящего субъекта управления с оценкой исполнительской деятельности;
- путем опубликования материалов обсуждения итогов выполнения решения и другими способами.

Подведение итогов, связанных с организационными процессами в структуре органа внутренних дел, имеет две основные цели: 1) дать общую оценку итогу работы и оценить при этом вклад в общую деятельность отдельных исполнителей; 2) указать на наиболее существенные ошибки и просчеты, которые были допущены в процессе исполнения управленческого решения.

На заключительном этапе подводят итоги выполнения управленческих решений, оценивают полученные результаты. Итоги деятельности сотрудников органов внутренних дел обычно подводятся на совещаниях, собраниях, заседаниях, во время проведения смотров и разводов, в процессе групповых и индивидуальных бесед. По результатам исполнения решений может быть принят приказ о поощрении или наказании сотрудников, принимавших в этом участие.

Подведением итогов исполнения управленческих решений нельзя пренебрегать. В рамках подведения итогов целесообразно проводить всесторонний анализ процесса исполнения с выявлением причин, негативным образом повлиявших на эффективность и качество исполнения. Выявление причин, снижающих эффективность и качество исполнения, необходимо для последующей управленческой деятельности: разработки и принятия управленческих решений.

## **8.2. Организация взаимодействия при исполнении управленческих решений**

Одним из важных элементов процесса исполнения управленческого решения является организация координации деятельности исполнителей.

Сущность координации состоит в обеспечении постоянного взаимодействия исполнителей, а также в разрешении вопросов,

препятствующих выполнению отдельных задач в процессе исполнения управленческого решения.

Здесь сложность работы руководителей заключается в том, что они обязаны выступать в роли организаторов внешнего взаимодействия, объединять усилия, контролировать и направлять действия своих подразделений и общественных организаций на укрепление правопорядка, борьбу с противоправными действиями, нейтрализацию и устранение негативных факторов и развитие позитивных возможностей в работе с правонарушителями.

Взаимодействие – это согласованная по месту и времени совместная деятельность различных субъектов (нескольких правоохранительных органов) для реализации общих функций, решения общих задач, достижения общих целей. Организация взаимодействия включает следующие основные элементы: определение совместных целей, задач, функций; определение совместно используемых методов и средств; порядок обмена информацией; порядок совместного руководства исполнителями; учет, контроль и оценку результатов совместной работы.

Взаимодействие при исполнении управленческих решений может быть внутреннее (взаимодействие подразделений органов внутренних дел) или внешнее (взаимодействие с иными органами власти и организациями).

Организация взаимодействия подразделений и служб органов внутренних дел друг с другом а также с иными органами исполнительной власти регулируется большим количеством нормативных правовых актов:

- Конституцией Российской Федерации;
- Уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- Законодательством в сфере оперативно-разыскной деятельности;
- Международными договорами Российской Федерации по вопросам взаимодействия правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью (например: «Соглашение о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств»;
- Указами президента (например: Указ Президента РФ № 567 от 18.04.1996 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»)<sup>1</sup>;
- Ведомственными и межведомственными нормативными актами по вопросам взаимодействия в правоохранительной сфере (например: Приказ МВД России от 23.12.2016 № 055 «О некоторых вопросах организации взаимодействия оперативных подразделений центрального аппарата МВД России при проведении оперативно-аналитических мероприятий»;

---

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: сентябрь 2019 г.).

МВД России от 23.12.2016 № 055 «О некоторых вопросах организации взаимодействия оперативных подразделений центрального аппарата МВД России при проведении оперативно-аналитических мероприятий»).

Поэтому деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка осуществляется не только ими самостоятельно и в слаженном взаимодействии их подразделений, но и в конструктивном сотрудничестве с другими органами публичной власти, включая иные правоохранительные структуры, органы местного самоуправления, избирательные комиссии.

К основным направлениям взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами в сфере обеспечения правопорядка относятся: совместный анализ динамики преступной деятельности, прогнозирование дальнейших ее тенденций; рассмотрение и совершенствование практической деятельности по выявлению, раскрытию, расследованию, предупреждению преступных действий; совместная работа по выполнению региональных и федеральных программ по обеспечению общественной безопасности и правопорядка; использование положительного опыта взаимодействия и координационной деятельности правоохранительных органов; изучение международной практики противодействия преступности, разработка новых предложений в данной сфере; рассмотрение практики применения законов, направленных на борьбу с преступностью, внесение новых предложений; поиск новых решений в области правового регулирования; подготовка и направление в необходимых случаях материалов по вопросам противодействия преступной деятельности Президенту РФ, Федеральному Собранию и Правительству РФ, органам государственной власти субъектов РФ, муниципальным органам<sup>1</sup>.

Выделяют несколько организационных форм взаимодействия, позволяющих принимать совместные управленческие решения:

- создание совместных следственно-оперативных групп;
- совместные координационные совещания руководителей правоохранительных и иных государственных и негосударственных органов;
- взаимный обмен информацией;
- проведение совместных правоохранительных мероприятий (оперативно-разыскных, направленных на охрану общественного порядка, профилактических и пр.);

---

<sup>1</sup> Безруков А. В. Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 4. С. 117–22.



– проведение совместных мероприятий образовательного характера (тренинги, семинары, круглые столы, конференции, повышение квалификации);

– проведение совместных управленческих мероприятий (разработка и принятие планов, распоряжений, инструкций, указаний).

Органы внутренних дел осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными, региональными и муниципальными органами власти, общественными формированиями. В свою очередь, территориальные органы внутренних дел осуществляют деятельность во взаимодействии с соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года «О полиции» (далее – Закон о полиции), развивая положения Конституции РФ, содержит правовые нормы, регламентирующие вопросы взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами власти.

Так, в соответствии со ст. 10 Закона о полиции, полиция в рамках своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а органы власти, должностные лица, организации и общественные объединения, в свою очередь, должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей. Статья 12 Закона о полиции возлагает на неё обязанности по сотрудничеству с другими органами власти и институтами гражданского общества.

Основной организационной формой взаимодействия подразделений и служб органов внутренних дел в расследовании и раскрытии преступлений является следственно-оперативная группа (СОГ).

Решение о создании следственно-оперативной группы принимается руководителями аппаратов следствия и оперативных подразделений и оформляется приказом начальника соответствующего органа внутренних дел. Руководителем группы назначается следователь, принявший дело к производству. При расследовании дела несколькими следователями выносится соответствующее постановление. Если в группу включается несколько оперативных работников, один из них назначается старшим. Изменения в составе группы могут быть произведены лишь начальником, издавшим приказ о ее создании, по согласованию с руководителем следственно-оперативной группы. Руководитель следственно-оперативной группы, помимо личного участия в производстве следственных действий, определяет направление расследования и его планирование, распределяет работу между участниками группы и координирует их действия, осуществляет организационное обеспечение и контроль исполнения, знакомится с относящимися к делу оперативными материалами и лично

отвечает за надлежащее их использование и легализацию процессуальным путем.

Орган дознания, получивший оперативно-разыскным путем информацию, относящуюся к расследуемому преступлению или иным фактам преступной деятельности обвиняемых (подозреваемых), проходящих по делу, своевременно знакомит с нею следователя (руководителя СОГ), принимая меры, исключаящие разглашение источников и способы ее получения. Для обеспечения результативности работы по реализации оперативных материалов следователь (руководитель СОГ) вправе знакомить с материалами уголовного дела оперативного работника, который несет ответственность за их разглашение.

Решение о расформировании следственно-оперативной группы по предложению ее руководителя принимает начальник, ее создавший, или вышестоящий руководитель.

Ответственность за организацию взаимодействия возлагается на руководителя соответствующего органа внутренних дел, его заместителей (начальника службы криминальной милиции, следственного подразделения, милиции общественной безопасности), руководителей экспертно-криминалистических подразделений и подразделений по борьбе с организованной преступностью.

Необходимо помнить, что в процессе исполнения принятого решения успех дела в существенной степени может зависеть от усилий сотрудников как внутри подразделения или службы, так и от взаимодействия и координации сотрудников органов внутренних дел с другими правоохранительными органами, предприятиями, учреждениями и организациями.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Содержание работы по организации исполнения управленческих решений.
2. Элементы процедуры организации исполнения управленческих решений.
3. Взаимодействие при исполнении управленческих решений.
4. Процесс исполнения управленческих решений.
5. Средства регулирования процесса исполнения.

## **Тема 9. Основы научной организации труда в органах внутренних дел**

### **План лекции:**

1. Понятие, задачи и принципы научной организации труда в ОВД.
2. Организация управленческой деятельности на научной основе, ее особенности и направления совершенствования.

### **9.1. Понятие, задачи и принципы научной организации труда в ОВД**

В научной литературе имеются различные определения смыслового содержания понятий «нововведение», «новшество», «инновации». Значения этих слов достаточно схожи и они интерпретируются как новое правило, новый порядок, метод или изобретение. Понятие «нововведение» означает положительное, прогрессивное новшество, идею, деятельность или материальный объект, которые являются новыми для данной системы, принимающей и использующей его.

Из большого числа определений наиболее удачным является определение, согласно которому нововведение – это такое целенаправленное изменение, которое вносит в сферу внедрения (организацию, население, общество) новые относительно стабильные элементы. Последние могут быть чисто материальными или социальными, но каждый из них сам по себе представляет лишь новшество, то есть предмет нововведения. Нововведение же есть суть процесса, то есть переход некоторой системы из одного состояния в другое. Под термином «нововведения в организации» понимается любое целенаправленное позитивное изменение ее параметров, которое способствует развитию и повышению эффективности работы данной организации, в том числе ОВД.

Инноватика – это наука о нововведениях. Само это понятие впервые вошло в научный лексикон культурологов в середине XIX века и означало введение отдельных элементов одной культуры в другую. К началу XX столетия стали изучаться закономерности технических нововведений и переноситься уже в область технических разработок. Примерно к середине 60-х годов XX столетия вначале на западе, а затем и в России инновационные идеи стали применяться в экономике, в маркетинге, в социальных сферах жизни общества.

Бесспорно, что в основе трудового процесса лежит его организация. Она соединяет живой труд сотрудника с орудиями и предметами труда. На организацию труда оказывают влияние множество факторов:

- предметы труда;
- орудия труда, их количество и качество;
- условия осуществления трудового процесса;
- квалификация исполнителей;
- регламентация трудовых операций и процессов нормами права;

– традиции и условия труда сотрудников ОВД.

Организация труда состоит в рациональном распределении обязанностей между исполнителями, оборудовании рабочих мест, обучении и инструктаже исполнителей, нормировании труда. Научной же она становится в том случае, когда каждая организационная предпосылка становится результатом научной разработки, а не только интуиции, здравого смысла и традиций.

Научная организация труда (далее – НОТ) – это такая организация, которая основывается на достижениях науки и передовом опыте, систематически внедряемых в практику, и позволяет наилучшим образом обеспечить взаимодействие людей в трудовом процессе, наиболее эффективно использовать материальные и трудовые ресурсы, непрерывно повышать эффективность труда и при этом способствует сохранению здоровья человека.

В современных условиях при существующей ограниченности финансовых и материальных ресурсов по-прежнему остаются актуальными слова известного руководителя – генерала А.Н. Куликова: «Совершенствование управления является главным резервом повышения эффективности оперативно-служебной деятельности».

С помощью НОТ решаются задачи экономического, психофизиологического и социального характера. Все они находятся в органическом единстве: среди них нет главных и второстепенных. Экономические задачи НОТ направлены на достижение высокого уровня производительности труда за счет улучшения использования живого труда, с одной стороны, и вещественных элементов труда (орудий и предметов труда) – с другой. Психофизиологические задачи НОТ состоят в обеспечении наиболее благоприятных условий для нормального функционирования, воспроизводства рабочей силы, сохранения здоровья и работоспособности лиц, занятых трудом. Социальные задачи НОТ предусматривают создание условий для постоянного роста профессионального и культурного уровня работников, всестороннего и гармоничного их развития, превращения труда в первую жизненную потребность человека. Деление задач НОТ на указанные группы достаточно условно, поскольку они тесно взаимосвязаны. Так, решение экономических задач приводит к росту производительности труда и повышает в конечном счете уровень благосостояния людей, оказывает позитивное воздействие на состояние здоровья людей, на социальное развитие коллективов и каждой личности в отдельности. В свою очередь, решение психофизиологических и социальных задач НОТ способствует повышению эффективности и качества труда на службе.

НОТ является составной частью организационной функции управления. Но, с другой стороны, социальное управление как

деятельность, труд нуждается в научной организации, в повышении эффективности.

НОТ имеет своим предметом непосредственный труд людей, участвующих в производстве материальных благ, в развитии науки и культуры в управлении.

Деятельность ОВД состоит из трудовых операций и процессов, в которых заняты как отдельные работники, так и коллективы, группы работников. Совокупность трудовых процессов, связанных между собой общими целями, составляет деятельность всего коллектива органа внутренних дел.

Осуществление организационных предпосылок, благодаря которым происходит соединение человеческих усилий с орудиями и предметами труда, рациональное использование данных компонентов и есть организация труда.

Таким образом, путь к НОТ лежит через обычную организацию труда ко все большей его рационализации посредством внесения того нового, что содержат научно-технический прогресс и передовая практика. НОТ есть высшая стадия рациональной организации труда.

Для успешного решения задач НОТ необходимо руководствоваться рядом положений и идей, совокупность которых составляет общие принципы организации труда на научной основе. Основными из них являются: научность, плановость, комплексность, непрерывность, демократический централизм, нормативность и экономичность. Некоторые принципы носят универсальный характер, другие – более специфичны. Принцип научности – это систематическое, всестороннее и тщательное изучение трудовых процессов и условий их осуществления, применение новейших средств при проведении исследований и анализе полученных данных. Принцип плановости позволяет правильно определить главные направления внедрения НОТ и четко их реализовывать.

Комплексность проявляется в тесной взаимосвязи и взаимозависимости отдельных направлений НОТ.

НОТ должна осуществляться непрерывно, так как постоянно развивается наука и техника. Лишь мобильная, гибкая НОТ будет давать реальные, положительные результаты ее внедрения. Нормативность НОТ означает, что планирование и реализация мероприятий по ее внедрению, особенно в ОВД, должны осуществляться и поддерживаться соответствующей нормативной базой, например, планирование работ в ОВД осуществляется на основе приказа МВД России от 26.09.2012 № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» и т. д.

Экономичность НОТ предполагает эффективность достижения результата при оптимальных затратах.

Таким образом, НОТ – это постоянный творческий процесс, в котором организация труда приводится в соответствие с изменяющимся уровнем развития науки, техники и технологии. Под научной организацией труда в ОВД подразумевается рационально организованный труд, направленный на максимальное повышение эффективности деятельности этих органов при минимальных затратах труда и при строгом соблюдении законности, осуществляемый с учетом рекомендаций науки и передового опыта.

К числу основных направлений научной организации труда в ОВД относятся:

- совершенствование форм разделения и кооперации труда;
- улучшение организации и обслуживания рабочих мест;
- рационализация трудового процесса;
- внедрение передовых приемов и методов труда;
- совершенствование нормирования труда;
- оптимизация материального и морального стимулирования;
- улучшение условий труда;
- укрепление дисциплины труда и развитие творческой активности его участников.

Таким образом, мы рассмотрели сущность, задачи и принципы НОТ в органах внутренних дел.

## **9.2. Организация управленческой деятельности на научной основе, ее особенности и направления совершенствования**

Управленческий труд обладает своими специфическими особенностями.

Предметом труда работников аппаратов управления является информация о состоянии системы управления; о среде функционирования системы управления; о решениях, принятых субъектом управления; о реализации принятых решений и т.д.

Объектом управленческого воздействия являются люди – персонал организации. Труд в сфере управления преимущественно является умственным, творческим, требующим затрат психической энергии. В связи с этим можно сказать, что управленческий труд – это умственный, творческий труд, предметом которого является информация, а объектом – воздействие на поведение людей, а его результатом являются управленческие решения.

Кроме указанных особенностей труда, имеющих общий характер и касающихся всех работников, организация труда каждого из них предопределяется должностной категорией и профессией. Исходя из должностных категорий, всех работников можно разделить на три группы:

руководителей, специалистов и технических исполнителей. Руководители занимаются преимущественно управленческим трудом. Они обязаны принимать управленческие решения и организовывать их исполнение. Они осуществляют функции как внутреннего, так и внешнего управления. Специалисты выполняют основные функции процесса управления, участвуют в реализации управленческих решений. Технические исполнители – это секретари, делопроизводители, стенографистки, операторы ЭВМ и многие другие работники, труд которых связан с обслуживанием деятельности руководителей и специалистов.

Разработка и реализация рекомендаций в сфере управленческого труда осуществляется на научной основе применительно к конкретным должностям и категориям работников, а возглавляют эти работы ученые и руководители этих служб и подразделений. К числу важных направлений научной организации управленческого труда относятся: рациональная организация рабочего времени и личное планирование работы; рационализация управленческих процессов, функций-операций и системное применение средств оргтехники; создание условий труда сотрудников и автоматизирование рабочих мест.

Рациональное использование рабочего времени считается важнейшим средством повышения производительности и эффективности труда. Одной из главных предпосылок рационального использования служебного времени является личное планирование работы. Рационализация трудовых процессов и операций предусматривает два взаимосвязанных направления: организационно-тактическое и организационно-техническое.

Организационно-тактическое направление охватывает систематизацию носителей информации, применение соответствующих бланков документов, упорядочение системы поиска и передачи информации, рациональную организацию проведения совещаний, инструктажей.

Организационно-техническое направление заключается в использовании технических средств: оргтехники, вычислительной техники и средств связи, средств размножения, копирования, поиска, транспортировки, уничтожения документации.

Рассуждая о направлениях НОТ, надо отметить, что наличие в ОВД большого количества структурных подразделений и должностей вызывает необходимость специализации труда. Разделение труда может быть на технологической, функциональной, профессиональной и квалификационной основе, как пример служит разделение труда между руководителем и его заместителями. Кооперация труда зачастую необходима для выполнения работ, требующих знаний и опыта различных специалистов.

При разделении труда между руководителем и его заместителями следует соблюдать некоторые правила:

1) нельзя делегировать функции, выполнение которых закреплено за руководителем нормативными актами, принятыми законодателем или вышестоящими органами управления;

2) вместе с обязанностями необходимо передавать и соответствующие права;

3) освобождаясь от ряда функций, руководитель должен усиливать контроль за их исполнением;

4) делегировать полномочия можно не только подчиненным руководителям, но и рядовым исполнителям.

При соблюдении указанных правил расширяется круг работников, участвующих в управлении, обогащается содержание их труда, появляется возможность для изучения их способности к выполнению разнохарактерных трудовых операций.

Существенное место при делегировании руководителем своих полномочий заместителям (подчиненным) занимает коммуникация, определяющая характер и формы взаимоотношений управляющих с управляемыми. С этой точки зрения руководителю надо знать общие правила взаимоотношений с подчиненными. Например, Ф. И. Шамхалов в книге «Американский менеджмент» предлагает следующие «10 заповедей хорошей коммуникации»:

1. Перед коммуникацией четко определить идеи, вкладываемые в послание, воздействие.

2. Проанализировать истинную цель каждой коммуникации.

3. Проанализировать физическое и человеческое окружение при любой коммуникации.

4. При планировании необходимо консультироваться с ведущими специалистами.

5. Следует обратить самое пристальное внимание на интонацию и основное содержание сообщения. Интонация голоса, манера выражаться, готовность принять во внимание реакции окружающих – все это существенным образом сказывается на позиции людей, которым направлено послание, порой они даже важнее его содержания.

6. Следует воспользоваться возможностями, когда они представляются, включить в сообщение нечто полезное и ценное для его получателя или адресата.

Учет интересов и потребностей другой личности, стремление смотреть на вещи с точки зрения другого человека зачастую дают возможность принести пользу другим людям. Подчиненные, как правило, с большой готовностью откликаются на сообщения тех управленцев, которые учитывают интересы своих подчиненных.



7. Важно постоянно держать в поле зрения то, как срабатывает коммуникация. Нужно исходить из того, что каждая коммуникация имеет обратную связь, так что достигается полное понимание и соответствующее действие.

8. Необходимо устанавливать коммуникацию не только на сегодня, но и на завтра, т. е. коммуникация должна соответствовать долгосрочным интересам и целям.

9. Важно быть уверенным в том, что действия руководителя (управленца) подтверждают его слова. Когда дела или установки противоречат словам, подчиненные перестают верить в слова управленца.

10. Важно добиваться не только того, чтобы быть понятым, но и понимать других, быть хорошим слушателем. Умение слушать другого представляет самое важное, самое трудное и самое игнорируемое качество в коммуникации. Нужно научиться слушать нутром, чтобы понять внутренние мотивы собеседника.

Руководитель должен постоянно заботиться об улучшении организации и обслуживании рабочих мест подчиненных. Это направление НОТ связано с оснащением рабочих мест необходимым оборудованием, техническими средствами, чтобы труд был производительным, содержательным и не приводил к профессиональным заболеваниям. Так, размеры и интерьер кабинета руководителя (специалиста) должны соответствовать выполняемым им функциональным обязанностям. Например, нормы площадей кабинетов руководителей различного уровня составляют от 16 кв. м до 40 кв. м. В кабинетах руководителей, где часто проводятся совещания, формируются три зоны: для индивидуального труда (рабочий стол и примыкающая к нему подсобная канцелярская мебель); для приема посетителей; для проведения совещаний. На приставном столике около рабочего стола рекомендуется иметь следующие технические устройства: телефон, средство оперативной связи, системный телефон. Эффективность телефонной связи значительно повышается за счет установки автонабирателей.

На рабочем месте управленца должно находиться по возможности меньше предметов. Обычно на рабочем столе имеются: письменный прибор, настольная лампа, настольный календарь, оргблокнот, папка с корреспонденцией, план-график. В ящике стола рекомендуется помещать информационные материалы частого пользования: планы, отчеты, справочники и т.д. Серьезное внимание следует уделять подбору кресла: оно не должно быть очень мягким, высота сиденья должна обеспечивать положение локтей рук несколько ниже крышки стола, а ноги должны опираться на пол.

В настоящее время для эффективного решения управленческих задач на рабочем месте следует иметь персональные компьютеры.

Современные управленческие процессы могут выполняться традиционным, «ручным», способом и в сочетании с информационной поддержкой от автоматизированного рабочего места (АРМ) управленца. АРМ руководителя ориентировано только на реализацию функций информационного обслуживания руководителей при принятии индивидуальных и коллегиальных решений. АРМ – это современный комплекс аппаратных и программных средств, обеспечивающих оперативное удовлетворение информационных и вычислительных потребностей специалиста.

Комплекс АРМ должен отвечать следующим требованиям:

- своевременное удовлетворение информационных и вычислительных потребностей специалиста;
- минимальное время ответа на запросы пользователя;
- доброжелательный интерфейс по отношению к пользователю (адаптация к уровню подготовки пользователя и его профессиональным запросам, простота освоения приемов работы на АРМ и легкость общения, надежность и простота обслуживания, возможность быстрого обучения пользователя);
- высокий уровень защиты информации;
- возможность работы в составе вычислительной сети.

Одно из направлений НОТ – совершенствование нормирования труда.

Наиболее перспективными путями нормирования труда в ОВД являются мероприятия, связанные с определением:

- штатной численности работников;
- оптимального уровня управляемости;
- норм табельной положенности, обеспечения техническими средствами;
- типовых положений об отделах, службах и типовых должностных инструкций;
- процедуры обоснования и принятия управленческого решения руководителями разного уровня;
- унификации форм документов и их машинной ориентации;
- рационализации потоков документов.

Совершенствование нормирования труда неразрывно связано с оптимизацией материального и морального стимулирования труда работников ОВД. В период становления рыночных отношений необходима тщательная разработка систем стимулирования. Особенно важно стимулировать труд за короткие промежутки времени – квартал, месяц, может быть, и за декаду.

Сблизить цели и интересы руководителя и подчиненных между собой, а также с общегосударственными можно путем создания соответствующих систем стимулирования. При их разработке необходимо

опираться на глубокие научные исследования, всестороннее изучение имеющегося опыта.

Эффективность деятельности персонала ОВД во многом зависит от условий, в которых они трудятся. Вопросы оптимизации условий труда изучает наука эргономика, которая использует данные технических наук: психологии, физиологии, гигиены, анатомии, биофизики и ряда других отраслей знания. Эта наука изучает функциональные возможности человека в процессе трудовой деятельности. Она имеет целью создание условий, которые, делая труд высокопроизводительным, обеспечивают работнику необходимые удобства и сохраняют его силы, здоровье и трудоспособность. Решение данных задач, прежде всего, связано с обеспечением их удобными для работы помещениями и соответствующим оборудованием. Надо отметить, что на условия труда влияют следующие факторы:

1. Санитарно-гигиенические, которые определяют среду функционирования. К ним относятся метеорологические условия среды (микроклимат); шум; освещенность (общая и местная); санитарно-бытовое состояние и обслуживание рабочих (служебных) помещений и др. Установлено, что наиболее благоприятной для умственного труда является поддерживаемая постоянно в служебном помещении температура около 18-20 градусов по Цельсию. Письменные столы не должны находиться в непосредственной близости от источника тепла. Важно также, чтобы тепло распространялось по всему помещению равномерно.

2. Психофизиологические факторы, обусловленные конкретным содержанием деятельности работника, характером его труда. К ним относятся: физическая нагрузка, нервно-психическое напряжение, монотонность труда, ритмизация труда, рабочая поза, режим труда и отдыха. Важно обеспечить быт сотрудников, их питание, профилактику здоровья. На практике эта задача решается путем строительства спортивно-оздоровительных комплексов, медицинских профилакториев и центров социальной реабилитации, комнат психологической разгрузки, пунктов бытового обслуживания и т. д.

3. Эстетические факторы: архитектурно-конструкторско-художественное оформление интерьера, служебного оборудования, оснастка рабочих мест, озеленение, применение функциональной музыки. Например, выбор окраски помещений должен производиться с учетом требований производственной эстетики, особенностей климата, условий работы и характера освещения служебных помещений. Известно, что красный и оранжевый цвета оказывают возбуждающее действие, желтый – бодрящее, голубой и зеленый – успокаивающее, фиолетовый и черный – угнетающее.

4. Социально-психологические факторы, характеризующие взаимоотношения людей, сложившиеся в коллективе, их настроение и

отношение к своей работе, стиль руководства коллективом и многие другие социальные и психологические явления.

Важную роль в создании благоприятного социально-психологического климата на рабочем месте играет этика служебных отношений, т. е. надо знать правила отношений:

- каждый сотрудник должен чутко, внимательно и вежливо относиться к людям, с которыми ему приходится иметь дело;
- сотрудник должен быть тактичным во взаимоотношениях со своими коллегами по работе, уважать их труд, ценить их время, оказывать им помощь в работе;
- сотрудник должен быть принципиальным, нетерпимым к бюрократизму и формализму, нарушениям законности;
- в своей деятельности сотрудник должен учитывать интересы и нужды не только подразделения ОВД, где он работает, но и других организаций и граждан.

Создание благоприятных условий жизнедеятельности сотрудников представляет собой мощный фактор, способствующий успешному решению задач, стоящих перед ОВД.

На решение задач также влияют дисциплина труда и творческая активность сотрудников системы. Вот почему укрепление дисциплины труда и развитие творческой активности его участников являются одним из направлений НОТ.

Главными ориентирами укрепления трудовой дисциплины являются: требовательность руководителей и обеспечение знания всеми работниками положений уставов, приказов, инструкций и т. д. Вместе с тем изменяющиеся социально-экономические условия жизнедеятельности общества, процессы демократизации оказывают влияние на многие элементы трудового процесса, в частности, на трудовую дисциплину.

Безусловно, все эти проблемы требуют от руководителя глубокого осмысления и исследования, при этом он должен опираться на принцип законности, уважительного отношения к подчиненным, умело сочетать в своей деятельности командные, социально-психологические и экономические методы воздействия.

Таким образом, активная работа по всем основным направлениям научной организации труда будет способствовать повышению эффективности деятельности правоохранительного ведомства.

В настоящее время к актуальным направлениям совершенствования научной организации управленческого труда относятся: рациональная организация рабочего времени управленца; широкое внедрение в менеджмент современных информационных технологий; познание и изучение руководителем профессионально важных свойств и качеств личности сотрудника, с учетом которых подбирают и расставляют кадры; широкое использование форм морального и материального

стимулирования; создание нормальных условий для труда и отдыха (включая жилищные условия) сотрудников; сочетание доверия к кадрам с доброжелательной и объективной проверкой исполнения ими служебного долга; решение проблем в сфере правового обеспечения НОТ; внедрение передового опыта.

Рациональная организация рабочего времени руководителя достигается путем четкого индивидуального планирования, устранения недостатков в организации взаимодействия, делегирования полномочий. В рамках индивидуального планирования управленец составляет личный план действий.

Деятельность руководителя определяется его знаниями, навыками и способностями в сфере управления. В современных условиях важно сформировать солидный корпус управленцев нового типа. Решение этой сложной задачи зависит от целенаправленной деятельности по подготовке и переподготовке кадров, по изучению и распространению передового опыта управления, по применению достижений управленческой науки на практике.

Один из очевидных путей решения управленческих проблем – использование опыта западных стран, охватываемое емким понятием «менеджмент». При этом, когда говорят «менеджмент», подразумевают и людей – менеджеров, профессионально осуществляющих функцию управления.

Особенность последних лет – все больше обращения к здравому смыслу, простым истинам, хорошо усваиваемым рецептам, которые доступны для понимания и использования теми, кто несет нелегкое бремя управления или кто встает на этот путь. В настоящее время даже широкая публика проявляет живой интерес к управленческим идеям и к рецептам эффективного управления. Это происходит, разумеется, не без влияния живо и интересно написанных на эту тему книг, таких авторов, как Д. Карнеги, У. Оучи, Т. Питер, Р. Уотермен, мемуаров Л. Якокки – президента автомобильного гиганта «Крайслер», А. Морита – президента фирмы «Сони» и целого ряда других. Появился даже термин «управление по бестселлерам», по аналогии с «управлением по целям», «управлением по отклонениям».

Для совершенствования НОТ представляет определенный интерес концепция «ограничений личной эффективности труда руководителя», разработанная английскими консультантами по управлению М. Вудкоком и Д. Френсисом. Их теория предлагает в качестве быстрее и наиболее практичного способа осуществления ускоренного саморазвития изучение, осознание и преодоление ограничений, препятствующих успеху и личному росту. Концепция ограничений предоставляет управлению ясный и всесторонний способ проверки имеющихся способностей и поиска реальных путей развития личных и деловых качеств.

М. Вудкок и Д. Френсис считают, что управление в наступающие десятилетия потребует наличия у управленца следующих навыков и способностей: способности управлять собой; разумных личных ценностей; четких личных целей; упора на постоянный личный рост; навыка решать проблемы; изобретательности и способности к инновациям; высокой способности влиять на окружающих; знания современных управленческих подходов; способности руководить; умения обучать и развивать подчиненных; способности формировать и развивать эффективные рабочие группы.

Когда какие-либо из этих навыков и способностей отсутствуют у руководителя, возникает ограничение личной эффективности. Таких потенциальных ограничений – одиннадцать. Кратко рассмотрим их.

Неумение управлять собой: неспособность в полной мере использовать свое время, энергию, умения; неспособность справляться со стрессами современной жизни управленца.

Размытость личных ценностей: отсутствие ясного понимания своих личных ценностей; наличие ценностей, не соответствующих условиям современной деловой и частной жизни.

Смутные личные цели: отсутствие ясности в вопросе о целях своей личной или деловой жизни; наличие целей, несовместимых с условиями современной работы и жизни.

Остановленное саморазвитие: отсутствие настроенности и восприимчивости к новым ситуациям и возможностям.

Недостаточность навыка в решении проблем: отсутствие стратегии, необходимой в принятии решений, а также способности решать современные проблемы.

Недостаток творческого подхода: отсутствие способности генерировать и использовать новые идеи.

Неумение влиять на людей: недостаточная способность обеспечивать участие и помощь со стороны окружающих или влиять на их решения.

Недостаточное понимание особенностей управленческого труда: недостаток понимания мотивации работников; устаревшие, неуместные представления о роли руководителя.

Слабые навыки руководства: отсутствие практических способностей добиваться результата от работы подчиненных.

Неумение обучать: отсутствие способности или желания помогать другим, развивать и расширять свои возможности.

Низкая способность формировать коллектив: неспособность содействовать развитию и повышению эффективности рабочих групп или коллектива.

Задача управленца – найти способ анализа своих возможностей, своего продвижения вперед, научиться самокритично относиться к своим действиям. Для анализа своих возможностей руководителю необходима

осведомляющая информация о результатах управляющего воздействия. Такую информацию он может получить из деловой встречи, беседы. Следует помнить, что правильное проведение деловых бесед способствует приросту производительности труда на 2–20 %. Данные цифры свидетельствуют о важности овладения искусством ведения деловых бесед. Это необходимо помнить, особенно руководителям. Из взаимной беседы, говоря словами древнего философа Гераклита, люди извлекают пользу, получают больше знаний. Деловая беседа – одна из интеллектуальных возможностей его участников.

Важно знать три опорных положения, соблюдение которых обеспечивает участникам деловых бесед определенный успех.

Во-первых, это умение заинтересовать собеседника в полезности деловой встречи.

Во-вторых, это создание в процессе встречи атмосферы взаимного доверия.

В-третьих, это искусное использование методов внушения и убеждения при передаче информации во время деловой беседы.

Итак, управленческий труд – это умственный, творческий труд, результатом которого являются управленческие решения.

Среди всех наиболее распространенных видов инноваций при решении задач НОТ в органах внутренних дел первое место занимает передовой опыт. Передовым опытом подразумеваются новые, наиболее прогрессивные формы и методы работы, проверенная практикой научно обоснованная система приемов организации и управления силами и средствами, наилучшие по сравнению со средними общественными показателями образцы труда.

Под инновацией, как правило, рассматривают либо проведенные мероприятия в результате исследований, либо вполне определенный объект, внедренный в процесс или производство как результат сделанного открытия, который обладает рядом преимуществ, отсутствующих в ранее предшествующих аналогах. С одной стороны, такому процессу способствует рыночная экономика.

Информационное развитие оказывает особое влияние на экономическую сферу общества и на государство в целом, затрагивая интересы отдельно взятых людей. Небывалый рост экономических возможностей заставляет общество постоянно наращивать и усложнять запросы, переживая при этом неоднократные циклы изменения информационных состояний. Современное поколение является ярким примером общества с бесконечными «запросами», что с точки зрения экономики весьма благоприятно сказывается на развитии потребительского спроса на ряд товаров и услуг, что в свою очередь порождает необходимость в реализации все новых и совершенных технологий.

Так, например на рынке, новшества трансформируются в товары спроса, которые реализуются интеллектуальной собственностью: новая техника, патенты и лицензии, передовой опыт, технические услуги, алгоритмы и программы, промышленные образцы, инновационное управление и пр. При этом формой, закрепляющей признание авторства является патент, а также авторство заявителя, его приоритет и исключительное право на использование новшества – введение в оборот продукта или технологии, применение способа, все признаки которого соответствуют заявленным в формуле изобретения.

Инновация характеризуется более высоким технологическим уровнем, новыми потребительскими качествами товара или услуги по сравнению с предыдущим продуктом. Понятие «инновация» применяется ко всем новшествам как в производстве, так и в организационной, финансовой, научно-исследовательской, учебной и других сферах деятельности.

Различают несколько типов научных исследований: фундаментальные, поисковые и прикладные.

Целью фундаментальных является получение новой информации о каких-либо закономерностях, с помощью которых выявляются новые пути прогресса техники, науки и экономики. В результате фундаментальных исследований появляются гипотезы, теории. Продукты труда исследователей, результаты деятельности коллективов и исполнителей фундаментальных исследований отражаются в авторских свидетельствах на открытие, изобретение, в монографиях, статьях, учебниках и пр.

Поисковыми исследованиями называются, как правило, исследования по выбору идей, представляющих интерес для общества на современном этапе его развития, т. е. по выявлению технико-экономических возможностей и конкретных путей практического применения.

Прикладные исследования проводятся как теоретически, так и экспериментально, в результате которых есть вероятность получить информацию о возможностях создания новой техники, технологий или нововведений.

Основные направления по внедрению передового опыта в органах внутренних дел:

- определение оптимальности сил и средств, используемых в ОВД, необходимости и степени их технического оснащения и переоснащения;
- подготовка законодательной и иной нормативной базы, регламентирующей их использование;
- определение новых или оптимальных оргструктур в службах и подразделениях ОВД;
- определение новых форм, видов и методов работы ОВД в изменяющихся социально-экономических и политических условиях;



- выявление наиболее передовых технологий отечественного и зарубежного опыта с последующим их внедрением в деятельность ОВД;
- иные специальные направления (например, по линии ОРД).

Реальное воплощение в деятельности органов внутренних дел передовой опыт находит в новых или совершенствовании действующих приемов и методов различных видов работы (оперативно-разыскной, профилактической, административной, уголовно-процессуальной, а также в улучшении организации труда и совершенствовании управления).

Содержание работы по подготовке и внедрению положительного опыта включает в себя следующие этапы: выявление передового опыта; изучение; пропаганда; внедрение; подведение итогов по использованию передового опыта.

Для более детального уяснения можно кратко рассмотреть каждый из названных этапов. Выявление передового опыта – это поиск и обнаружение среди массовой практики наиболее прогрессивных форм и методов, образцов их организации деятельности для достижения реально высоких результатов в правоохранительной деятельности.

Изучение передового опыта – это научно-практическое исследование в органах внутренних дел и других ведомствах определенных форм и методов работы, обобщение полученных результатов, формирование выводов о реальности широкого распространения рассматриваемой практики. Методики проведения таких социологических исследований различны, но наиболее действенным является эксперимент.

Пропаганда передового опыта включает широкое разъяснение существа назначения передовых приемов организации деятельности, освещение наиболее их значимых характеристик, параметров и рекомендации по использованию.

Внедрение передового опыта заключается в реальном претворении в жизнь пропагандируемых форм работы и организации конкретной службы или подразделения правоохранительной практики. Подведение итогов по использованию передового опыта может осуществляться на уровне МВД, УВД в различных формах.

Таким образом, внедрение передового опыта заключается в проведении конкретных мероприятий по практическому использованию новейших технологий, форм и методов организации и деятельности системы МВД, УВД, их органов и подразделений при необходимости в ходе такой деятельности последовательного устранения потенциальных или реальных препятствий инновационного процесса.

Персональную ответственность за своевременность внедрения передового опыта в органах внутренних дел должны нести первые руководители МВД, УВД и его аппарат управления. Передовой опыт может быть не только на уровне МВД, УВД, ГРОВД, отдельной службы, но и у конкретного сотрудника этих органов.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Перечислите современные направления научной организации труда в органах внутренних дел.
2. Как осуществляется организация и обслуживание рабочих мест в органах внутренних дел?
3. Как осуществляется совершенствование труда в органах внутренних дел с использованием научной составляющей?
4. Перечислите актуальные направления совершенствования научной организации управленческого труда.
5. Какие существуют методики рациональной организации рабочего времени?

## **Тема 10. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах**

### **План лекции:**

1. Общая характеристика чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций
2. Организация системы управления силами и средствами ОВД при чрезвычайных обстоятельствах

### **10.1. Общая характеристика чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций**

На состояние оперативной обстановки влияют разнообразные обстоятельства, которые приводят к ее осложнению, что в свою очередь серьезным образом сказывается на работе органов внутренних дел. Они влекут за собой появление особых условий деятельности ОВД, связанных с чрезвычайными обстоятельствами и ситуациями (далее – ЧО и ЧС) различного характера. В этой обстановке необходимо применение иных организационных форм и структур, тактических приемов и методов, по сравнению с обычными условиями.

При возникновении чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций для ОВД приоритетное значение имеет поддержание должного уровня общественного порядка и общественной безопасности. Для этого требуется, чтобы не только правоохранительные органы, но и граждане, общество и государство были готовы к оперативным ответным действиям, направленным на предупреждение и устранение последствий ЧО и ЧС вне зависимости от источника их возникновения и последствий.

Понятие «особые условия» было сформулировано и используется в течение длительного времени в научной литературе и в практической деятельности ОВД. В научный оборот одними из первых его ввели И. Е. Ложкин и А. Ф. Майдыков. Так, А. Ф. Майдыков полагает, что ЧО и ЧС создают особые условия для деятельности ОВД. При этом под особыми условиями он понимает повышенную по степени опасности для жизни и здоровья людей, сохранности материальных и культурных ценностей обстановку, вызываемую явлениями природного, биологического, социального и техногенного характера и требующую от ОВД для ее нормализации специальных организационных, правовых мер и ресурсного обеспечения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Кропачева А. В. К вопросу о понятии чрезвычайных ситуаций // Российский следователь. 2016. № 24.

В нормативных актах закреплена, а в научной литературе используется следующая классификация особых условий деятельности ОВД по источнику возникновения:

1) природные – чрезвычайные ситуации, вызываемые природными (геологические, метеорологические, агрометеорологические, гидрологические, гелиофизические) и биологическими (эпидемия, эпизоотия, эпифитотия) явлениями.

2) техногенные – чрезвычайные ситуации, вызываемые техногенными авариями (катастрофами) во всех сферах жизнедеятельности;

3) экологические – чрезвычайные ситуации, обусловленные катаклизмами, происходящими в биосфере, гидросфере и иных жизненно важных составляющих среды обитания человека.

При этом единые для России организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах России или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера определены Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>1</sup> (далее – ФЗ-68);

4) социальные, классифицируемые на явления криминального и некриминального свойства.

К криминальным ЧС относятся террористические акты, тяжкие и особо тяжкие преступления.

Некриминальные ЧС:

– межгосударственные конфликты (войны и военные конфликты, носящие международный характер);

– внутригосударственные конфликты (политические – гражданская война, вооруженный конфликт немеждународного характера, выступления политических экстремистских организаций и т. п.);

– экономические (забастовки, блокирование транспортных магистралей и т. п.);

– межнациональные конфликты (сепаратистские, исторические, религиозные, территориальные, этнокультурные и т. п.);

– иные конфликты, которые могут привести к ЧС;

– массовые мероприятия (политические – демонстрации, митинги, пикетирования; зрелищные – спортивные, культурные и иными<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>2</sup> Понятийно-терминологический аппарат, применяемый в деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях: пособие. М., 2001.

Существуют другие основания для классификации особых условий работы ОВД:

- по возможности прогнозирования (прогнозируемые с достаточной степенью вероятности; прогнозируемые с малой степенью вероятности; прогнозируемые, непрогнозируемые);

- по времени действия (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные);

- по последствиям (влекущие криминальные последствия и не влекущие таковых, вызывающие нарушения и повреждения зданий, сооружений, порчу или уничтожение материальных ценностей, гибель или создающие угрозу жизнедеятельности ОВД и не вызывающие этого);

- по масштабу (локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные и федеральные)<sup>1</sup>. В основу классификации положены следующие основные критерии:

- 1) территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей (от одного объекта до двух и более субъектов Российской Федерации);

- 2) количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь (когда количество не более 10 человек либо размер ущерба не более 100 тыс. рублей до количества пострадавших свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн рублей)

В Словаре русского языка словосочетание «особые условия» означает общее отличие, необычность обстановки, в которой что-нибудь происходит или произошло<sup>2</sup>. Анализ содержания нормативных правовых актов и научных публикаций о деятельности ОВД при осложнении оперативной обстановки позволяет сделать вывод об использовании для этого разнообразных терминов помимо «особые условия»<sup>3</sup>. Это и иные термины: «чрезвычайные ситуации»<sup>4</sup>, «чрезвычайные условия»<sup>5</sup>, «особое

---

<sup>1</sup> О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 (ред. от 17.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1988.

<sup>3</sup> См., например: ст. 35 ФЗ от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 43.

<sup>4</sup> Калина Е. С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 31–34.

<sup>5</sup> О военном положении: федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

положение»<sup>1</sup>, «особые и сложные условия»<sup>2</sup>, «режим особых условий»<sup>3</sup>, «действия при происшествиях и чрезвычайных обстоятельствах»<sup>4</sup>.

Не вызывает возражений точка зрения С. А. Старостина, который считает, что «существующее многообразие терминов объясняется, с одной стороны, слабой и недостаточной проработкой данных понятий. С другой – стремлением различных авторов отразить лишь те существенные признаки, которые наиболее полно и точно, по их мнению, отражали бы сложившуюся ситуацию»<sup>5</sup>.

Некоторые исследователи увязывают особые условия с чрезвычайными мерами охраны<sup>6</sup>, другие полагают, что это повышенные по степени опасности условия общественной жизни, угрожающие здоровью людей, материальным и культурным ценностям<sup>7</sup>. К особым условиям относят также и обстоятельства, нарушающие жизнедеятельность общества, вызванные социальными и природными явлениями<sup>8</sup>.

Под особыми условиями Б. Н. Порфирьев понимает «повышенную по степени опасность для людей, деятельности предприятий, организаций и общественных формирований (а в ряде случаев и для государства), сохранности материальных и культурных ценностей обстановка, вызываемую явлениями природного, биологического, технического (производственного) и социального характера и требующую для ее нормализации специальные организационные, тактические, правовые меры и их ресурсное обеспечение»<sup>9</sup>.

Как нам представляется многообразие подходов к данному вопросу связано с совокупностью факторов как объективного, так и субъективного характера. Вместе с тем суть понятия «особые условия» отражает

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1996. С. 208.

<sup>2</sup> Жерновой М. В. Совершенствование взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления с территориальными подразделениями полиции // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 3. С. 23–26.

<sup>3</sup> О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>4</sup> Арестов А. И. Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с организованной преступностью: монография // СПС «КонсультантПлюс». 2007.

<sup>5</sup> Старостин С. А. Правовые и организационные проблемы управления органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях. М., 1997.

<sup>6</sup> Назаренко И. А. Организация деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 16.

<sup>7</sup> Порфирьев Б. Н. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях. М., 1995. С. 23.

<sup>8</sup> Анисимов В. Л. Участие органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях и обстоятельствах: теоретический и правовой аспекты. М., 2001. С. 45.

<sup>9</sup> Порфирьев Б. Н. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях: лекция. М.: Академия МВД России, 1995. С. 8.

чрезвычайную обстановку, которая возникает на определенной территории в результате природных, техногенных или социальных явлений. В результате «особых условий» складывается особо опасная чрезвычайная обстановка. Она проявляется в следующем. Во-первых, нарушается процесс жизнедеятельности множества людей, порядок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Например, при эпидемии меняется уклад жизни населения, вносятся коррективы в режим труда, учебы, движения транспорта, проводятся карантинные мероприятия и эвакуация населения, осуществляется досмотр транспорта и т. д. Это затрудняет деятельность органов власти по решению возложенных на них задач и функций во всех сферах.

Во-вторых, наносится вред обществу, государству и личности, личным и имущественным интересам. Так, в результате стихийных бедствий и действий людей происходят разрушения материальных объектов. Соответственно, возникает необходимость размещения пострадавших, принятия мер по возобновлению деятельности предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность населения, и т. п. Устранение последствий подобных явлений вызывает необходимость привлечения значительных материальных и людских ресурсов.

В-третьих, создается обстановка, представляющая угрозу здоровью, жизни множества людей.

В-четвертых, возникает реальная угроза нарушения общественного порядка и общественной безопасности. Она, в свою очередь, приводит к ухудшению условий функционирования правоохранительных органов по их обеспечению, выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, проведению следственных, процессуальных действий и оперативно-разыскных мероприятий и т. п. Все это в сочетании служит источником возникновения угроз безопасности личности, общества и государства. Поэтому государство вынуждено реагировать на это посредством принятия усиленных мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на всей территории или части, пострадавшей от стихии<sup>1</sup>.

Анализ различных подходов позволяет сделать вывод о том, что под «особыми условиями» понимается обстановка. Она представляет угрозу сохранности материальных ценностей, характеризуется повышенной степенью опасности для жизни и здоровья населения, нарушает нормальный ритм деятельности органов власти и управления, работы учреждений, предприятий и организаций. Причиной складывающейся обстановки является не только возникновение ЧО или ЧС, но и введение режима чрезвычайного или военного положения, а также проникновение

---

<sup>1</sup> Рушайло В. Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. 2004. № 1.

или действие на обслуживаемой территории диверсионно-разведывательных и террористических групп.

Соответственно, «особые условия» могут возникнуть в результате проявления следующих обстоятельств: во-первых, возникновения ЧО или ЧС; во-вторых, введения особых правовых режимов; в-третьих, проникновения или действия диверсионно-разведывательных и террористических групп.

Исходя из этого, термин «особые условия» непосредственно связан с понятиями «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайное обстоятельство».

Согласно ст. 1 ФЗ-68 «Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей»<sup>1</sup>.

В законе не лимитирован перечень обстоятельств, приводящих к возникновению чрезвычайных ситуаций. Так как законодатель относит к числу чрезвычайных «иное бедствие», не разъясняя, что следует понимать под этим термином. Тем самым предоставляется возможность впоследствии расширить список оснований для возникновения чрезвычайных ситуаций.

Анализ нормативных правовых актов различного уровня, закрепляющих и регулирующих организацию и деятельность МВД, ОВД и полиции, позволяет сделать вывод о том, что обычно применяется термин «чрезвычайная ситуация». Так, например, в ст.ст. 12, 15 и 16 Федерального закона «О полиции» применяется только ЧС<sup>2</sup>; в п. 34, 36 ст. 12, п. 2 ст. 13, п. 9, 20 ст. 20 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации<sup>3</sup> наряду с ЧС используется термин «чрезвычайное положение».

Вместе с тем в российском законодательстве в ряде федеральных законов употребляется термин «чрезвычайные обстоятельства». В ч. 1 ст. 887 Гражданского кодекса Российской Федерации ЧО возникают при

---

<sup>1</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>2</sup> О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ /// Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>3</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.



«пожаре, стихийном бедствии, внезапной болезни, угрозе нападения и т. п.»<sup>1</sup>, в ст. 4 Трудового кодекса<sup>2</sup>, в п. 1 ст. 111 Налогового кодекса<sup>3</sup>.

Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» в ст. 9 к ЧО относит следующие: «несчастный случай; авария или стихийное бедствие, угрожающее безопасности иностранного судна (в том числе воздушного), иностранного военного корабля или другого государственного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях; сильный шторм, ледоход или ледовые условия, угрожающие безопасности иностранного судна, иностранного военного корабля или другого государственного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях; буксировка поврежденного иностранного судна, иностранного военного корабля или другого государственного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях; доставка спасенных людей; оказание срочной медицинской помощи члену экипажа или пассажирам, а также в силу других чрезвычайных обстоятельств»<sup>4</sup>.

Таким образом, в нормативных правовых актах применяются оба термина и ЧО, и ЧС. Данные понятия имеют объединяющий их признак: они создают определенную негативную обстановку на обслуживаемой территории. Вместе с тем эти термины имеют отличия по явлениям, их вызывающим. Так, возникновение ЧС обусловлено процессами, проходящими в природной, техногенной и биогенной среде. Однако, кроме названных, в качестве причины ЧО выступают события криминального и некриминального характера, протекающие в социальной сфере. В ФКЗ «О чрезвычайном положении» как одно из оснований его введения используется термин «чрезвычайная ситуация». Между тем данное понятие применяется исключительно только к явлениям природного, техногенного и экологического характера. Опять же происшествия криминальной, так и некриминальной направленности законодатель не относит к ЧС.

Поэтому понятие «чрезвычайное обстоятельство» является более широким и общим по своему содержанию, поскольку оно охватывает не только чрезвычайную ситуацию, но и употребляется для обозначения действий осуществляемых органами внутренних дел, направленных на

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>2</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30.12.2001. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>4</sup> О Государственной границе Российской Федерации: закона РФ от 01.04.1993 № 4730-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

пресечение и устранение отрицательных последствий событий, возникающих в социальной сфере.

В связи с этим заслуживает внимания точка зрения, выраженная С. А. Старостиным, В. Л. Анисимовым, М. А. Рыльской. Они полагают, что в практической деятельности органов внутренних дел наиболее удобным и обоснованным было бы использование термина ЧО криминального и ЧС некриминального, а именно природного и техногенного характера<sup>1</sup>.

Таким образом, чрезвычайные обстоятельства усложняют функционирование органов внутренних дел и в зависимости от своей сложности и масштабности могут повлечь:

- человеческие жертвы, угрозу здоровью населения, негативное влияние на моральное и психологическое состояние;
- дополнительные финансовые и иные затраты, связанные организацией и обеспечением деятельности в условиях ЧС;
- экологические катастрофы, эпидемии, эпизоотии, ущерб сфере жизнедеятельности человека;
- осложнения, связанные с реализацией законных интересов и прав граждан, а также ограничением прав и свобод человека и гражданина на основании федерального закона, как правило, неизбежные в таких условиях;
- нарушения нормальной деятельности органов и организаций, вплоть до полного ее прекращения;
- негативное воздействие в течение длительного времени последствий ЧС на деятельность ОВД и население;
- уничтожение или повреждение имущества, приводящие к значительному материальному ущербу.

Кроме того, в результате ЧС возникает необходимость проведения работы по устранению ее последствий, как правило, требуются дополнительные затраты и ресурсы, связанные с разработкой программ и документации для обеспечения подготовки личного состава к действиям при возникновении и ликвидации чрезвычайных обстоятельств. В условиях ЧС личный состав ОВД привлекается к выполнению функций и работ, не связанных непосредственно с деятельностью органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Старостин С. А. Понятийно-терминологический аппарат, применяемый в деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях: пособие. М., 2001. С. 15.

## **10.2. Организация системы управления силами и средствами ОВД при чрезвычайных обстоятельствах**

В условиях чрезвычайных обстоятельств управление органами внутренних дел обеспечивается и организуется через определенные системы управления. Такие системы управления создаются и принимают за основу следующие основные принципы: линейный, функциональный, смешанный и программно-целевой. Анализ практики деятельности органов внутренних дел показывает, что чаще всего при построении системы управления применяется смешанный принцип. Несомненным достоинством данного принципа является то, что он объединяет в себе все лучшие качества всех остальных принципов.

Функциональный, линейный и смешанный принципы находят свое применение в обычных условиях повседневной деятельности органов внутренних дел, в решении текущих задач, определяемых стандартными функциями ОВД. В целях повышения эффективности действий органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах в основу создания оперативных штабов МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД по иным субъектам РФ может быть положен смешанный принцип построения.

Все принципы управления можно классифицировать на общие и специальные. Общие, т. е. основополагающие, базовые, оказывающие влияние на весь процесс управления ОВД в целом, независимо от условий, в которых осуществляется процесс управления.

На основании специальных принципов строится деятельность органа внутренних дел при ЧО. Применительно к рассматриваемой теме они представляют для нас особый интерес.

К общим принципам управления относят: оперативность и маневренность, непрерывность и цикличность, планомерность и целенаправленность, результативность, единоначалие, комплексность и системность.

Реализация принципов оперативности и маневренности позволяет в условиях дефицита времени, сил и ресурсов своевременно отреагировать ОВД на возникающие чрезвычайные обстоятельства. Применение этих принципов оказывает превентивное воздействие на формирующуюся оперативную обстановку, позволяет повысить результативность управления имеющимися силами и средствами в условиях изменяющейся среды функционирования ОВД.

Принципы непрерывности и цикличности предполагают непрерывное, в течение всего периода действия режима ЧО, управленческое воздействие на объект управления. При этом необходимо учитывать, что процесс управления начинается с формулирования целей и задач и заканчивается проведением анализа результатов практической деятельности ОВД.

Претворение в жизнь принципа результативности имеет конечной целью достижение запланированного результата, с минимизацией затраченных сил и ресурсов.

Принцип единоначалия определяет, несмотря на наличие управленческих подструктур, персональную ответственностью руководителя за принимаемые им решения. Данный принцип подразумевает ответственность руководителя за использование в полном объеме своих властных полномочий и выполнение управленческих функций в пределах своей компетенции.

Принципы комплексности и системности предполагает решение возникающих проблем. В этом случае принимают во внимание всю совокупность разнообразных факторов и особенностей системы управления, обстановки, в которой она функционирует, и т. д., то есть в процессе управления необходимо, чтобы все действия при чрезвычайных обстоятельствах осуществлялись на единой основе сил и средств. Это предполагает не просто согласование планов или совместных действий, а более тесное сотрудничество. Кроме того, прежде чем приступить к выполнению запланированных мероприятий, необходимо провести подробный анализ обстановки, сложившейся на обслуживаемой территории на момент возникновения ЧО. При этом требуется обязательно учитывать местные факторы и особенности и т. д.

К специальным принципам управления относятся: достаточность, гибкость управления, наличие обратной связи, единство и взаимосвязь информации.

Суть принципа достаточности заключается в экономически оправданном и квалифицированном расчете сил и средств при чрезвычайных обстоятельствах, при обязательном учете явлений и процессов, происходящих в социальной сфере, их влияния на складывающуюся обстановку.

Особенностью принципа гибкости управления является способность руководителя качественно анализировать фактическую ситуацию. И прогнозировать дальнейшие изменения обстановки, принимать взвешенные и обоснованные решения.

Только в том случае, когда система управления имеет как прямые, так и обратные связи между всеми ее элементами и внешней средой, она может быть устойчивой к внешним воздействиям. При возникновении ЧО это особенно актуально, так как оперативная выработка и принятие обоснованных и оптимальных решений в значительной степени обусловлено возможностью получения субъектом управления всесторонней, объективной и полной информации. Также она зависит от осуществимости беспрепятственного обмена информацией между всеми элементами системы управления.

Таким образом, применение названных принципов в процессе управления при чрезвычайных обстоятельствах позволяет объединить решаемые ОВД задачи в единый механизм. Кроме того, это реально дает возможность оценить готовность субъекта управления направить в любой момент времени имеющиеся силы и средства на эффективное достижение поставленных целей, а также своевременно, в оптимальном режиме и максимально эффективно осуществить управляющее воздействие.

При угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»<sup>1</sup> МВД РФ на базе органов управления, сил и средств органов внутренних дел создана функциональная подсистема охраны общественного порядка (далее – ФП ООП) единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. ФП ООП учреждена с целью организации и проведения мероприятий, направленных на стабилизацию должного уровня общественного порядка и общественной безопасности, обеспечение охраны материальных и культурных ценностей.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ органы внутренних дел осуществляют свою деятельность в следующих режимах:

- в процессе повседневной деятельности – при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайной ситуации;
- в условиях повышенной готовности – при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации;
- в режиме чрезвычайной ситуации – при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации.

Основные функции, выполняемые ФП ООП по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, закреплены в приказе МВД России от 13.07.2007 № 633 (ред. 17.06.2016) «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Так, в режиме повседневной деятельности ФП ООП выполняет следующие функции:

- подготовку, внесение корректировок и согласование в установленном порядке планов ЧС;
- организацию систем управления;

---

<sup>1</sup> О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 2. Ст. 121.

- формирование и обеспечение постоянной готовности функционирования пунктов управления, систем, обеспечивающих оповещение и связь;

- обеспечение подготовки и поддержания в постоянной готовности органов управления, сил и средств ФП ООП для действий при ликвидации ЧС;

- поддержание требуемого ресурсного обеспечения деятельности ФП ООП через соответствующие подразделения МВД России;

- подготовку (участие в подготовке) проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области защиты от ЧС;

- разработку нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих деятельность ФП ООП;

- организацию слежения, анализа и контроля за оперативной обстановкой, незамедлительное информирование федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований при ее осложнении;

- определение и обеспечение решения задач по выявлению основных поражающих факторов и источников ЧС в процессе оперативно-служебной деятельности, оценку и прогнозирование изменения обстановки в случае возникновения ЧС;

- разработку и планирование мероприятий по охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, сохранности материальных и культурных ценностей при возникновении ЧС;

- обеспечение профессиональной и иных видов подготовки личного состава органов внутренних дел Российской Федерации к действиям в условиях ЧС.

В режиме повышенной готовности ФП ООП выполняет следующие функции:

- приведение органов управления, сил и средств ОВД в соответствующую степень готовности;

- обеспечение организации и порядка использования сил и средств ОВД для ликвидации ЧС;

- сбор и оценку информации о возможной ЧС, уточнение планов и расчетов, постановку предварительных задач руководителям подразделений;

- принятие мер по обеспечению жизнедеятельности личного состава ОВД в условиях ЧС, решение вопроса о переводе личного состава на особый режим работы;

- поддержание взаимодействия с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного

самоуправления муниципальных образований, координационными органами и органами управления территориальных и функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС), другими подразделениями ОВД РФ, органами военного командования, а также заинтересованными организациями.

В режиме чрезвычайной ситуации ФП ООП выполняет следующие функции:

- приведение органов управления, сил и средств ФП ООП в соответствующую степень готовности;
- сбор и оценку информации о ЧС, уточнение планов и расчетов, постановку задач руководителям подразделений;
- выдвижение оперативных групп, сил и средств ФП ООП в зону ЧС;
- руководство подразделениями ФП ООП при выполнении задач в зоне ЧС – обеспечение общественного порядка в городах и других населенных пунктах, на охраняемых объектах, на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, на маршрутах эвакуации, охраны материальных и культурных ценностей;
- участие в проведении в установленном порядке профилактических и оперативно-разыскных мероприятий, выполнение которых необходимо в сложившейся обстановке, а также – в предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, розыске лиц, совершивших преступления, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных случаях, предусмотренных законодательством;
- разработку и проведение мероприятий по предупреждению и пресечению возможных массовых беспорядков, паники среди населения, распространения ложных и провокационных слухов;
- обеспечение общественного порядка и общественной безопасности (в том числе безопасности дорожного движения) на маршрутах ввода сил РСЧС в зоны ЧС (очаги поражения), при проведении там аварийно-спасательных и других неотложных работ, а также при выводе из этих зон (очагов) пострадавших;
- осуществление пропускного режима, контроля выполнения должностными лицами и гражданами правил карантина;
- оказание помощи при вывозе погибших и эвакуации пострадавших людей в медицинские и другие пункты;
- содействие органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления муниципальных образований и организациям в привлечении населения, использовании транспортных и

иных средств для проведения эвакуации, аварийно-спасательных и других неотложных работ;

- ограничение или запрещение дорожного движения на разрушенных и опасных для движения участках улиц и дорог, организацию установки необходимых технических средств обеспечения дорожного движения;

- контроль за техническим состоянием автотранспортных средств, предназначенных для перевозки людей и грузов при эвакуационных и других мероприятиях;

- развертывание контрольно-пропускных пунктов и постов дорожно-патрульной службы, организацию их работы на автомобильных дорогах;

- осуществление контроля за состоянием и оборудованием автомобильных дорог и улиц;

- организацию и выполнение мероприятий по защите личного состава ФП ООП от опасностей, возникающих при ЧС;

- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- обеспечение мероприятий по учету потерь населения совместно с органами записи актов гражданского состояния, органами местного самоуправления и медицинскими организациями, а также участие в установлении личности погибших и пострадавших.

При подготовке к мероприятиям, направленным на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, должно соблюдаться важное правило. Реализация данного правила нацелена на минимизацию размера ущерба и потерь в случае их возникновения, связана с требованием проведения заранее этих мероприятий.

То есть для того, чтобы обеспечить своевременное и успешное выполнение мероприятий, требуется предварительно организовать разработку плана действий в условиях ЧО и ЧС.

Приказом МВД России от 26.09.2012 № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» определены особые правила подготовки и утверждения некоторых видов планов. В частности, это касается планирования деятельности ОВД при возникновении различного рода чрезвычайных ситуаций и чрезвычайных обстоятельств.

При осуществлении планирования и разработки мероприятий, направленных на предупреждение или устранение последствий ЧО и ЧС, необходимо учитывать некоторые факторы. В первую очередь это касается особенностей территории обслуживания ОВД: географического и экономического положения, природно-климатических условий и иных характеристик местности и проживающего населения. Далее следует



учитывать вероятность возникновения конкретных чрезвычайных ситуаций на этой территории. Провести расчет сил и средств, необходимых и достаточных для решения задач по защите населения и территории от угроз создаваемых ЧО и ЧС.

При этом обязательно должно учитываться требование, содержащееся в Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Согласно закону при ликвидации ЧС силы и средства ОВД РФ могут разворачиваться только в соответствии с теми задачами, которые закреплены за ними законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов.

Управление, как и любая структурированная и упорядоченная деятельность, нуждается в планировании. Планирование как одна из важнейших функций управления состоит в анализе, разработке и формулировании мероприятий органов внутренних дел на предстоящий период, а также в определении путей, сил и средств для их выполнения, предполагаемого последующего их функционирования и оформлении на основе специальных формально-логических, информационных, документационных и иных процедур, определенных нормативными актами МВД России, в специальном управленческом решении – плане<sup>1</sup>.

Основными принципами планирования должны быть: конкретность, перспективность, целеустремленность, реальность.

Конкретность планирования предполагает определение актуальных задач и порядка их реализации с учетом состояния оперативной обстановки и анализа возможного ее изменения. При планировании в обязательном порядке должен быть произведен расчет сил и средств, которыми располагает конкретный орган внутренних дел, и дополнительно привлекаемых человеческих и материальных ресурсов.

Конкретность плана исключает наличие лишней и избыточной информации. Важной особенностью плана является назначение конкретных исполнителей за определенные мероприятия.

Разработчики плана должны сформулировать конкретные мероприятия таким образом, чтобы они были понятны ответственным за их исполнение сотрудникам.

Перспективность планирования как принцип основана на предположении возможных изменений оперативной обстановки, состава сил и средств и возникновении новых задач.

Целеустремленность планирования проявляется в максимально конкретном формулировании основных задач, для решения которых требуется приложить основные усилия. Это создает предпосылки для

---

<sup>1</sup> Ярош Г. Ф. Организация подготовки ОВД к действиям при ЧС, возникающих в ходе проведения массовых мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

более экономного и эффективного осуществления запланированных мероприятий, использования задействованных сил и средств в выполнении задач и функций ОВД. Целеустремленность плана проявляется в умении верно обозначить приоритеты, цель и задачи планирования. Далее следует определить объекты и территории, на которые необходимо направить основные усилия органов управления, силы и средства.

Реальность плана может быть основана только на всестороннем анализе целей и задач планирования, правильной и обоснованной оценке обстановки, которая может реально сложиться, обдуманном расчете сил и средств, необходимых и достаточных для решения поставленных задач. Реальность плана зависит от того, насколько принятые решения согласованы с вышестоящими органами управления и исполнителями.

Планам действий при возникновении ЧО и ЧС свойственны некоторые особенности.

Первая особенность планов – их гибкость, создающая определенные условия для внесения изменений в ранее запланированные мероприятия, с учетом реально складывающейся ситуации. Исходя из этого, планы отвечают потребностям стоящих перед ОВД задач, создают предпосылки для обоснованных действий исполнителей, применения имеющихся в распоряжении сил и средств в условиях осложнения обстановки.

Вторая особенность планов – они должны предусматривать несколько вариантов решения существующей проблемы, допустимость внесения корректировок в ранее принятое организационное решение, с учетом изменений происходящих в деятельности ОВД, составе их сил и ресурсов, окружающей среды.

Третья особенность планов действий при возникновении ЧО и ЧС заключается в том, что реализуются они в условиях острого дефицита времени на принятие решения. Поэтому эти планы можно рассматривать в качестве конкретного алгоритма, правила действий, апробированных на практике в чрезвычайных ситуациях.

Организация управления деятельностью органов внутренних дел можно обозначить как процесс, при реализации которого происходит разработка на основе ранее проведенного анализа, принятие, оформление и организация исполнения различного характера управленческих решений. Неотъемлемой частью планирования как управленческой деятельности является осуществление контроля за своевременностью и полнотой реализации запланированных мероприятий в полном объеме и в установленные сроки.

Возникновение ЧО и ЧС осложняет работу органов внутренних дел тем, что наряду с текущими функциями возникает необходимость решения специфических задач, что, в свою очередь, влечет за собой потребность в формировании программно-целевых структур управления. Такие структуры носят специальный, временный характер и прекращают свою

работу при нормализации оперативной обстановки и отпадении обстоятельств, вызвавших введение данной структуры управления.

В любой чрезвычайной ситуации, когда создается обстановка, сопряженная с реальной опасностью причинения вреда здоровью или гибели людей, повреждения или уничтожения материальных ценностей, управление должно обеспечить:

- сбор, обработку, систематизацию и оценку информации о складывающейся обстановке;
- принятие на основе анализа информации обоснованных решений, своевременное доведение их до исполнителей,
- прогноз вероятности разрешения возникающих проблем находящимися в распоряжении силами и средствами;
- возможность внесения, в соответствии с изменением условий, корректировок в ранее принятое решение;
- постоянную готовность органов, сил и средств к выполнению задач по предупреждению и ликвидации последствий ЧО и ЧС;
- эффективное использование сил и средств при реализации запланированных мероприятий, организацию взаимодействия и оперативного маневра сил и средств при изменении обстановки;
- постоянный контроль за выполнением поставленных задач и принятых решений;
- организацию и поддержание постоянной устойчивой связи в условиях, связанных с угрозой или возникновением чрезвычайных обстоятельств.

Особенностью большинства ЧО является непредсказуемость их возникновения и быстрое изменение обстановки. Соответственно, данное обстоятельство налагает на управление жесткие предписания постоянной готовности, непрерывности, гибкости и твердости.

Управление силами и средствами органов внутренних дел при возникновении ЧО имеет свою специфику. Оно представляет из себя сложный процесс решения множества взаимосвязанных друг с другом задач. К основным факторам, создающим условия для повышения результативности их функционирования в чрезвычайных обстоятельствах, следует отнести:

- необходимость предварительной подготовки к действиям личного состава органов внутренних дел;
- подготовку и готовность к деятельности органа управления и служб;
- согласованность и сработанность наличных сил и средств, а также органов управления в выполнении поставленных задач и функций.

Качество принимаемых управленческих решений по ликвидации последствий ЧС во многом определяется полнотой и достоверностью

исходных данных. В дальнейшем на основе этих данных разрабатываются соответствующие планы действий при возникновении ЧО и ЧС.

Планы действий определяют перечень, объем, организацию, порядок, способы, ответственных исполнителей и сроки выполнения мероприятий по предупреждению и (или) снижению негативных последствий ЧС, а также меры по защите населения, территорий и материальных ценностей при возникновении ЧС и привлекаемые для этого силы и средства. В планах действий должны обстоятельно и подробно формулироваться все мероприятия, ориентированные на реализацию перечисленных задач. Важной составляющей частью предстает анализ складывающейся ситуации, последующий расчет сил и средств, необходимых для ликвидации ЧС.

Разработка плана действий выполняется в три этапа.

На первом этапе осуществляют:

1) изучение и анализ законодательства по организации и проведению мероприятий в области защиты населения и территорий от ЧС;

2) сбор и обобщение необходимых исходных данных, где предусматривается:

- выявление объектов и территорий, представляющих реальную опасность для населения;

- проведение анализа по многолетним статистическим наблюдениям характера и видов ЧС, которые имели место на территории (объекте), величин ущерба, сроков выполнения мероприятий по ликвидации ЧС, привлекаемых сил и средств для ликвидации их последствий;

- получение сведений о территории и численности населения, которое может оказаться в зонах ЧС;

- получение сведений о наличии технических средств для проведения спасательных работ и эвакуационных мероприятий.

С учетом специфики местных условий могут использоваться и другие исходные данные.

В конце первого этапа составляют и утверждают календарный план по разработке документов плана действий.

На втором этапе осуществляют:

1) практическую подготовку и оформление документов плана действий;

2) предварительное согласование со всеми заинтересованными структурами.

Разработка разделов плана действий на практике состоит в прогнозировании возможной обстановки. Она может установиться при угрозе и возникновении ЧС, оценке разрушений, потерь и выработке решения по ликвидации последствий ЧС. С учетом исходных данных определяют прогнозируемые последствия ЧС.

Однако план представляет собой документ, который определяет порядок действий исполнителей и не является догмой, поскольку предусматривает возможность, в случае необходимости, внесения в него корректировок. Применение подобных мер обусловлено, в первую очередь, появлением актуальных данных. Учет новой информации приводит к повышению достоверности и полноты сведений, изложенных в плане действий.

При проведении уточнения (корректировки) плана действий обеспечивается внесение соответствующих изменений во все экземпляры планов действий. Внесенные изменения в план действий заверяются подписью должностного лица, уполномоченного на внесение соответствующих изменений<sup>1</sup>.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2005 г. №1215-р к основным функциям органа оперативного управления отнесены: сбор и анализ информации об оперативной обстановке; принятие решений о применении сил и средств федеральных органов исполнительной власти; постановка задач, организация и поддержание взаимодействия в ходе выполнения задач; приведение сил и средств в состояние готовности к действиям в кризисных ситуациях; организация всестороннего обеспечения; организация связи и автоматизированного управления; организация скрытого управления силами и средствами; взаимодействие со средствами массовой информации. Для того чтобы обеспечить стабильное функционирование системы МВД России, в том числе и в условиях осложнения оперативной обстановки, связанных с возникновением ЧО и ЧС, необходимо организовать обучение личного состава ОВД. Осуществляется подготовка на плановой основе. Подготовка сотрудников органов внутренних дел к действиям при ЧО организуется подразделениями по работе с личным составом в соответствии с приказом по органу внутренних дел об организации служебно-боевой подготовки на очередной год.

Теоретическая подготовка сотрудников органов внутренних дел к действиям при ЧО осуществляется на занятиях по служебно-боевой подготовке непосредственными руководителями подразделений. В образовательных организациях МВД России подготовка постоянного состава осуществляется подразделениями мобилизационной подготовки, мобилизации и гражданской обороны (подразделениями служебно-боевой подготовки), а курсантов и слушателей – на занятиях по тактико-специальной подготовке специалистами соответствующей кафедры.

---

<sup>1</sup> Петров Ю. М. Планирование действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. 2019. № 2. С. 33 – 36.

Тактические приемы несения службы, порядок действий сотрудников при непосредственной подготовке к переводу и переводу на работу в условиях военного времени отрабатываются в соответствии с тематикой, разрабатываемой ДГСК МВД России, и при возникновении чрезвычайных обстоятельств<sup>1</sup>.

Слаженность элементов группировки сил и средств отрабатывается на практических занятиях (тренировках, тактико-специальных или тактико-строевых занятиях, групповых упражнениях и учениях) в рамках служебно-боевой подготовки, обучение органов управления – на методических занятиях, в групповых упражнениях, в штабных тренировках, на командно-штабных учениях подразделениями оперативного планирования во взаимодействии с подразделениями по работе с личным составом.

В образовательных организациях МВД России слаживание элементов группировки сил и средств осуществляется на практических занятиях подразделением мобилизационной подготовки, мобилизации и гражданской обороны (подразделениями служебно-боевой подготовки) совместно с соответствующей кафедрой.

Организация подготовки органов управления территориальных органов возлагается на начальника полиции и руководителя подразделения оперативного планирования.

Все занятия, тренировки и учения, как правило, проводятся на местности, при этом создается обстановка, максимально приближенная к реальной. Целью такого обучения является проверка боевой и оперативно-служебной подготовки личного состава ОВД в целом, отдельных подразделений и сотрудников.

Подготовка сотрудников органов внутренних дел должна предусматривать специальную программу обучения, так как в чрезвычайных обстоятельствах применяется несколько другая тактика управления силами и средствами, нежели в повседневной деятельности.

Ответственность за подготовку и проведение учебных мероприятий возлагается на соответствующего руководителя.

Под готовностью личного состава следует понимать такое состояние органа внутренних дел, когда в результате проводимых с личным составом и взаимодействующими силами специальных мероприятий (тренировок, игр, учений и т. д.), направленных на выработку специальных навыков и умений, достигается возможность, используя в рамках закона различные средства и методы, максимально эффективно действовать в условиях

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 05.05.2018. № 275.

чрезвычайных обстоятельств, сводя к минимуму их негативные последствия.

Таким образом, наиболее важными из специальных мероприятий, обеспечивающих готовность к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств, являются: тренировки и учения; применение в обучении конкретных практических ситуаций; психологическая и специальная подготовка; тематика обучения, характерная лишь для чрезвычайных обстоятельств.

Состояние готовности подразделений и территориальных органов к действиям при ЧО проверяется в ходе проведения инспекторских, контрольных проверок, комплексных и целевых (самостоятельных) выездов в полном объеме и по отдельным направлениям.

В ходе проверок готовности проводятся учения. Результаты учений являются объективным показателем состояния готовности к действиям при ЧО. Общая оценка готовности к действиям при ЧО не может быть выше оценки за учение.

Исследование управления силами и средствами органов внутренних дел в ЧО позволяет сделать следующие выводы.

Одной из важнейших проблем деятельности органов внутренних дел является управление силами и средствами при ЧО, нарушающих обычный порядок жизнедеятельности общественного организма, наносящих ущерб государственному имуществу и имуществу граждан, их правам и законным интересам. В этих условиях сотрудникам ОВД приходится оперативно и комплексно решать ряд сложных задач, учитывая многие разнохарактерные факторы и обстоятельства.

ЧО сопровождаются, как правило, изменением организации и режима работы МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД по иным субъектам РФ. В результате образуются новые временные специфические структурные подразделения. Происходит мобилизация всех имеющихся и дополнительных сил и средств, осуществляется их новая расстановка и перераспределение.

Таким образом, ЧО являются осложняющим фактором, создающим особые условия для деятельности всех органов и учреждений в регионе. В итоге они требуют перестройки их работы.

Период ЧО и ликвидации ее последствий во многом зависит от организации и методов работы руководителя органа внутренних дел; характера оперативной обстановки в регионе; задач, решаемых органами внутренних дел; масштабов их действий; наличия времени и других факторов. Следовательно, эффективность деятельности органов внутренних дел при ЧО зависит, прежде всего, от заблаговременного, тщательного, научно обоснованного и реального планирования, которое является основой организации эффективного управления силами и

средствами и подготовки (обучения) органов управления и группировки сил и средств всех уровней.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие «чрезвычайная ситуация».
2. Понятие «чрезвычайные обстоятельства».
3. Понятие «особые условия».
4. Классификация особых условий деятельности ОВД.
5. Основные функции, выполняемые функциональной подсистемой охраны общественного порядка в режиме чрезвычайной ситуации.
6. Факторы, учитываемые при осуществлении планирования и разработке мероприятий, направленных на предупреждение или устранение последствий ЧО и ЧС.
7. Особенности планов действий при возникновении ЧО и ЧС.
8. Основные этапы разработки планов действий при ЧО и ЧС.
9. Особенности подготовки сотрудников органов внутренних дел к действиям при ЧО.



## **Заключение**

Современный динамичный мир требует своевременной реакции всех социальных систем, в первую очередь, социальных систем, от которых зависит жизнеспособность общества и государства. Наука управления призвана выявлять направления развития, оптимизации, повышения эффективности управляемых систем. Более того, отдельные направления науки выработали эффективную методологию, позволяющую качественно повысить все этапы управления, начиная от прогнозирования, заканчивая контролем исполнения управленческих решений и реализации всего цикла управления. Современные технологии также вносят существенный вклад в управленческую деятельность: систему поддержки принятия решений, основанных на методах искусственного интеллекта, прогнозе на основе нейронных сетей и других методах машинного обучения и т. д.

Наука управления представляет собой теоретическую и практическую основу организации научного управления, поэтому применительно к деятельности органов внутренних дел она также вырабатывает рекомендации по совершенствованию форм и методов борьбы с преступностью, а также организационных структур самих органов внутренних дел, исходя из особенностей развития общества.

Управление органами внутренних дел так же, как и управление в иных сферах и отраслях, представляет собой целенаправленную организующую деятельность. Управление предполагает наличие субъекта и объекта управления, прямых и обратных связей между ними. Содержание управления в сфере внутренних дел составляет деятельность по реализации целей, задач и функций управления, осуществляемую в установленных формах и соответствующими методами.

Управление предполагает реализацию ряда функций, под которыми понимаются определенные направления деятельности по выполнению задач управления органами внутренних дел. Содержание функций диктуется спецификой объекта управления.

Для успешного решения задач, стоящих перед правоохранительными органами, создаются организационные структуры, а для управления ими – организационные структуры управления.

Сложные социальные системы, коими, безусловно, являются органы внутренних дел, требуют комплексного подхода, охватывающего многоаспектный характер взаимоотношений и сложную структуру системы. Данный курс лекций призван внести ясность в процессы управления как социальных системах в общем, так и в системе органов внутренних дел.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### I. Официальные документы и нормативно-правовые акты

1. О военном положении: федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ [Одобен Государственной Думой 27 декабря 2001 года : одобрен Советом Федерации 16 января 2002 года]. : Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375. Текст : непосредственный.

2. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ [Принят Государственной Думой 11 ноября 1994 года ]. : Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

3. О Государственной границе Российской Федерации : Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 : Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594. Текст : непосредственный.

4. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ [Принят Государственной Думой 21 декабря 2001 года : Одобен Советом Федерации 26 декабря 2001 года]. : СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. I). Ст. 3. Текст : непосредственный.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ [Принят Государственной Думой 16 июля 1998 года : Одобен Советом Федерации 17 июля 1998 года]. : СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824. Текст : непосредственный.

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ [Принят Государственной Думой 17 ноября 2011 года : Одобен Советом Федерации 25 ноября 2011 года] : Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 43. Текст : непосредственный.

7. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ [Принят Государственной Думой 21 июня 1995 года]. - : Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2759. Текст : непосредственный.

8. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ [Принят Государственной Думой 11 ноября 1994 года]. : Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648. Текст : непосредственный.

9. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ [Принят Государственной Думой 28 января 2011 года : Одобен Советом Федерации 2 февраля 2011 года] : Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900. Текст : непосредственный.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ [Принят Государственной

Думой 22 декабря 1995 года] : Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410. Текст : непосредственный.

11. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 : Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334. Текст : непосредственный.

12. Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : [Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794] : Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 2. Ст. 121. Текст : непосредственный.

13. Порядок организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации : [Утвержден приказом МВД России от 05.05.2018 № 275] : Официальный интернет-портал правовой информации – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.06.2018 (дата обращения : 19.08.19). Текст : электронный.

14. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 : Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2640. Текст : непосредственный.

15. Положение о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : [Утверждено приказом МВД России от 13.07.2007 № 633] : Справочная правовая система «Консультант плюс» (дата обращения: 19.08.19). Текст : электронный.

16. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Постановление правительства РФ от 21.05.2007 № 304. : Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2640. Текст : непосредственный.

## **II. Статьи из газет, журналов**

1. Атаманчук, Г. В. К вопросу о взаимосвязи субъектов и объектов социального управления - Текст : непосредственный // Вопросы философии. 1974. № 7. С. 30.

2. Безруков, А. В. Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка Текст : непосредственный // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 4. С. 117–122.

3. Жерновой, М. В. Совершенствование взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления с территориальными подразделениями полиции – Текст : непосредственный // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 3. С. 23–26.

4. Кропачева, А. В. К вопросу о понятии чрезвычайных ситуаций – Текст : непосредственный // Российский следователь. 2016. № 24.

5. Калина, Е. С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 31–34.

6. Петров, Ю. М. Планирование действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – Текст : непосредственный // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. 2019. № 2. С. 33 – 36.

7. Рушайло, В. Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность – Текст : непосредственный // Современное право. 2004. № 1. С. 29 – 35.

### **III. Учебники, учебные пособия, словари**

1. Араб-Оглы, Э. А. Рабочая книга по прогнозированию / [Э. А. Араб-Оглы, И. В. Бестужев-Лада, Н. Ф. Гаврилов и др.; Редкол.: И. В. Бестужев-Лада (отв. ред.) и др.]. – Москва : Мысль, 1982. - 430 с.; 21 см. – Текст : непосредственный.

2. Введение в аналитику // Аналитика Фонда Концептуальных Технологий URL: [https://fct-altai.ru/files/2020/Introduction\\_to\\_Analytics.pdf](https://fct-altai.ru/files/2020/Introduction_to_Analytics.pdf) (дата обращения: 22.11.2019)

3. Арестов, А. И. Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с организованной преступностью : Монография : [Подготовлен для системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.08.2019)]. 2007. – Текст : электронный.

4. Аврутин, Ю. Е. Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов / Ю. Е. Аврутин [и др.] ; под общей редакцией Ю. Е. Аврутина. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 249 с. – (Специалист). – ISBN 978-5-534-06242-7. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/437996> (дата обращения: 04.10.2019).

5. Анисимов, В. Л. Участие органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях и обстоятельствах: теоретический и правовой аспекты : Монография / В. Л. Анисимов; М-во внутр. дел Рос. Федерации. Гос. учреждение "Всерос. науч.-исслед. ин-т". - Москва : Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД России, 2001. - 93, [1] с.; 21 см. - Текст : непосредственный.

6. Анташов, В. А. Основы предпринимательского дела : Благород. бизнес : Учебник [для вузов по направлениям "Экономика" и "Менеджмент" / Анташов В. А., Варшамова В. Г., Зотова Е. С. и др.]; Под рук. и ред. Ю. М. Осипова, Е. Е. Смирновой. – 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Бек, 1996. – 459 с.; 22 см.; ISBN 5-85639-143-8 (В пер.). – Текст : непосредственный.

7. Афанасьев, В. Г. Научно-техническая революция, управление, образование. / В. Г. Афанасьев. – Москва : Политиздат, 1972. – 431 с.; 20 см. - Текст : непосредственный.

8. Афанасьев, В. Г. Общество: системность, познание и управление : [системность и гносеология, системность и управление] / В. Г. Афанасьев. - Москва : URSS, сор. 2019. - 431, [1] с.; 22 см.; ISBN 978-5-9710-6576-0 . - Текст : непосредственный.

9. Бавсун, И. Г. Основы управления в органах внутренних дел : учебное пособие / И. Г. Бавсун ; Министерство внутренних дел Российской Федерации, Омская академия. - Омск : ОМА МВД России, 2017. - 150 с. : ил.; 21 см.; ISBN 978-5-88651-647-0 : 200 экз. Текст : непосредственный.

10. Бахрах, Д. Н. Административное право : Учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – Москва : Бек, 1996. – 355 с.; 22 см.; ISBN 5-85639-135-7. –Текст : непосредственный.

11. Бестужев-Лада, И. В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества : опыт систематизации / И. В. Бестужев-Лада ; отв. ред. Г. В. Осипов ; АН СССР, Ин-т социол. исслед. - Москва : Наука, 1987. - 212, [1] с.; 23 см. . - Текст : непосредственный.

12. Веселый, В. З. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности : [Учеб. для слушателей Акад. МВД СССР / В. З. Веселый, Г. М. Воскресенский, В. Е. Караханов и др.]; Под ред. В. Д. Малкова; Акад. МВД СССР. – Москва : Б. и., 1990. - 323,[1] с.; 22 см. – Текст : непосредственный.

13. Виханский, О. С. Менеджмент : Учебник для студентов вузов, обучающихся по экон. спец. и направлениям / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – 3. изд. – Москва : Гардарики, 1998. – 527 с. : ил., портр.; 22 см. – (Disciplinae).; ISBN 5-7762-0042-3. – Текст : непосредственный.

14. Герчикова, И. Н. Менеджмент : Учебник : [Для экон. специальностей вузов] / И. Н. Герчикова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Банки и биржи, 1997. –501 с.; 25 см.; ISBN 5-85173-112-5 (В пер.) : Б. ц., 20000 (1-й з-д 10 тыс.). –Текст : непосредственный.

15. Гидденс, Э. Социология : [пер. с англ.] / Энтони Гидденс при участии Карен Бердсолл. - Изд. второе, выполн. по четвертому англ. изд., полностью перераб. и доп. – Москва : URSS, 2005 (ГУП ИПК Ульян. Дом печати). – 629 с. : ил., карт., табл.; 24 см.; ISBN 5-354-01093-4. –Текст : непосредственный.

16. Зайцева, О. А. Основы менеджмента : [Учебное пособие для вузов] / Зайцева О. А., Радугин А. А., Рогачева Н. И. / Науч.редактор А. А. Радугин.– Москва : Центр, 1998.– 432 с.: ил. ISBN 5-88860-048-2. – Текст : непосредственный.

17. Литвак, Б. Г. Экспертные оценки и принятие решений / Б. Г. Литвак. – Москва : ПП "Патент", 1996. – 271 с. : граф.; 21 см.; ISBN 5-7518-0010-9. – Текст : непосредственный.

18. Маркс, Карл. Сочинения / Ин-т Маркса и Ф. Энгельса. – Москва ; Ленинград : Гос. изд-во, 1931. – 12 т.; 24 см. Т. 23: Переписка 1861-1867 /

Маркс, Карл ; Энгельс, Фридрих. – 1932. - 7, 523 с., 9 л. ил. – Текст : непосредственный.

19. Макмиллан, Ч. Японская промышленная система : Пер. с англ. / Ч. Макмиллан; Общ. ред. и вступ. ст. [с. 9-28] О. С. Виханского. – Москва : Прогресс, 1988. – 398,[1] с. : ил.; 22 см. – Текст : непосредственный.

20. Маркушин, А.Г. Основы управления в органах внутренних дел : учебник для среднего профессионального образования / А. Г. Маркушин, В. В. Казаков. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 270 с. – (Профессиональное образование). – ISBN 978-5-534-05723-2. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/437293> (дата обращения: 03.09.2019).

21. Масленников, Э. П. Организационно-правовые основы и методика аналитической работы в органах внутренних дел : Учеб. пособие. – Москва : Ред.-изд. отд., 1979. – 125 с.; 21 см. – Текст : непосредственный.

22. Михайлов, В. И. Системный подход и организация системы управления в органах внутренних дел : учебное пособие / В. И. Михайлов. – Уфа : УЮИ МВД России, 2000. – 46 с. – 17,00. – ISBN 5-7247-0358-0. – Текст : непосредственный.

23. Мескон, М. Х. Основы менеджмента : [перевод с английского] / Майкл Х. Мескон, Майкл Альберт, Франклин Хедоури. – 3-е изд. – Санкт-Петербург : Диалектика, 2019. – 665 с. : ил., табл.; 24 см.; ISBN 978-5-907114-01-2 : 300 экз. – Текст : непосредственный.

24. Моисеев, Н. Н. Математические задачи системного анализа : [учебное пособие для вузов по специальности «Прикладная математика»] / Н. Н. Моисеев. – Москва : Наука, 1981. – 487 с. : ил.; 22 см. – Текст : непосредственный.

25. Одегов, Ю. Г. Управление персоналом : учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю. Г. Одегов, Г. Г. Руденко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 467 с. – (Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-9916-8710-2. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/431878> (дата обращения: 10.08.2019).

26. Ожегов, С. И. Словарь русского языка : Ок. 57000 слов / С. И. Ожегов; Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стер. – Москва : Рус. яз., 1988. – 748,[2] с. : портр.; 27 см.; ISBN 5-200-00313-X. – Текст : непосредственный.

27. Попов, А. В. Теория и организация американского менеджмента / А. В. Попов. – Москва : Изд-во МГУ, 1991. – 147,[4] с.; 22 см.; ISBN 5-211-01701-5. – Текст : непосредственный.

28. Порфирьев, Б. Н. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях. Лекция / Порфирьев Б. Н. – Москва: Изд-во Акад. МВД России, 1995. – 34 с. – Текст : непосредственный.

29. Сидельников, Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования / Юрий Валентинович Сидельников; АН СССР, Ин-т

мировой экономики и междунар. отношений. - Москва : ИМЭМО, 1990. - 195 с.; 22 см. . – Текст : непосредственный.

30. Старостин, С. А. Понятийно-терминологический аппарат, применяемый в деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях: / С. А. Старостин, В. Л. Анисимов, М. А. Рыльская. – Москва, 2001. – Текст : непосредственный.

31. Флоровский, М. Ю. Тактика допроса: особенности установления психологического контакта. / М. Ю. Флоровский, А.А. Синюгин – Текст : электронный // [сайт]. – 2018. – 2 февр. – URL: <http://www.znat.ru/data/news/127-taktika-doprosa-sobennosti-uhtml> (дата обращения: 09.02.2019).

32. Халин В.Г. Теория принятия решений в 2 т. Том 1 : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. Г. Халин [и др.] ; под редакцией В. Г. Халина. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 250 с. – (Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-03486-8. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/433054> (дата обращения: 10.08.2019).

33. Шамхалов, Ф. И. Американский менеджмент : теория и практика / Ф. И. Шамхалов ; Российская АН. – Москва : Наука, 1993. – 174, [2] с.; 22 см.; ISBN 5-02-012072-3. – Текст : непосредственный.

34. Щепаньский, Я. Элементарные понятия социологии / Ян Щепаньский ; Общ. ред. и послесл. акад. А. М. Румянцева. – Москва : Прогресс, 1969. – 237 с.; 21 см. – Текст : непосредственный.

35. Достаточно общая теория управления : постановочные материалы учебного курса факультета прикладной математики - процессов управления Санкт-Петербургского государственного университета (1997–2003 гг.) / Внутренний Предиктор СССР. – Ред. с уточнениями 2004, 2011 гг. – Москва : Концептуал, 2018. - 453 с. : ил., табл.; 22 см.; ISBN 978-5-907079-38-0 – Текст : непосредственный.

#### **IV. Диссертации и авторефераты**

1. Ярош, Г. Ф. Организация подготовки органов внутренних дел к действиям при чрезвычайных ситуациях, возникающих в ходе проведения массовых мероприятий : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 05.13.10. - Москва, 1993. – 23 с. : ил. Текст : непосредственный.

2. Назаренко, И. А. Организация деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мос. ун-т МВД России. – Москва, 2003. – 25 с. Текст : непосредственный.

*Учебное издание*

**Лысенко Евгений Сергеевич**  
**Галиева Гульназ Физратовна**  
**Колесников Валерий Александрович**  
и др.

## **ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Курс лекций

*Редактор Л. Т. Курбанова*

---

Подписано в печать	20.05.2020	
Гарнитура Times		Формат 60х84 1/16
Уч.-изд. л. 12,2	Заказ № 39	Усл. печ. л. 12,5
Тираж 200 экз.		

---

*Редакционно-издательский отдел  
Уфимского юридического института МВД России  
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати  
Уфимского юридического института МВД России  
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*