

**Ф.В. ЛИДЕР**, соискатель кафедры теории и социологии управления  
ФГОУ ВПО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской  
Федерации, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8  
Электронный адрес: flora.lider@yandex.ru

## ОСОБЕННОСТИ ПРОЯВЛЕНИЯ ПРОБЛЕМНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИ ВЗАИМОСВЯЗИ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУРЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Понятие «проблемная ситуация» значительно шире понятия «противоречие», но второе всегда лежит в основе первого.

Проблемная ситуация - осознанное противоречие, неудовлетворительная оценка людьми своего бытия и стремление изменить положение дел в лучшую сторону. С точки зрения науки, проблемная ситуация является познавательной ситуацией, выражающейся в невозможности объяснить имеющиеся факты на основе определенных знаний. Исследователь должен уметь ее выявить, понять ее сущность, осознать, чем она отличается от прежних знаний, и найти пути ее разрешения. Поэтому основой формирования исследовательской гипотезы является проблемная ситуация, за появлением которой в науке всегда следует открытие. С точки зрения теории управления, проблемная ситуация - «вид управленческой ситуации, характеризующейся возникновением одной или нескольких взаимосвязанных проблем, требующих решения» [1].

В статье рассматриваются проблемы соотношения функций и структуры в системе управления органами внутренних дел РФ, предлагаются меры по их своевременному выявлению и разрешению.

**Ключевые слова:** социальная система, проблемная ситуация, органы внутренних дел

В практическом смысле «проблемная ситуация представляет собой социальный заказ на модернизацию управленческих структур в связи со спонтанными процессами социетальной трансформации общества в условиях глобализации» [2].

Разрешение любой проблемной ситуации требует специальных знаний. Однако часто при ее возникновении необходимые знания отсутствуют или их недостаточно. Поэтому мы постоянно запаздываем с ее разрешением или не разрешаем их до конца. Это происходит из-за того, что требуется время, чтобы ее осознать, понять сущность, проанализировать имеющиеся знания или приобрести новые, найти необходимые ресурсы. Но оказывается, что к моменту, когда опыт накоплен и решение найдено, ситуация уже может разрешиться самостоятельно, либо породить другую или цепь других проблемных ситуаций, либо становится нерешаемой.

В органах государственного управления (в органах внутренних дел, в частности) при распределении функций между структурами различных уровней или внутри одного подразделения, а также при создании самих этих структур могут возникать различные проблемные ситуации. Выявление и изучение сущности этих ситуаций требует научного исследования для их успешного устранения.

Совокупность нескольких проблем образует «проблемное поле организации», под которым обычно понимают «совокупность проблем организации, взаимосвязи между которыми структурированы таким образом, что появляются корневые проблемы, т.е. те, решение которых облегчит решение остальных проблем» [3].

В организационном плане проблемную ситуацию следует рассматривать как противоречие в двух аспектах: как системное противоречие и как ситуационное.

Системное противоречие свойственно деятельности внутри одного объекта, его связям с внешней и внутренней средой. В организации как основной составляющей системы постоянно существует противоречие между ее функционированием и развитием. Функционирование требует, чтобы каждодневное выполнение задач отвечало поставленным целям. Для этого нужно, чтобы организация оставалась стабильной, минимально подверженной различным изменениям и нововведениям. Однако это невозможно, так как жизнь не стоит на месте. Любая организация должна отвечать реалиям социально-экономического развития общества и государства, соответствовать целям и задачам ее создания, а следовательно, в ней должны периодически уточняться цели, задачи, функции, происходить структурные перестройки. Организация обладает способностью адаптироваться к изменениям внешней среды: она изменяет свои задачи, функции и организационное построение таким образом, чтобы сохранять равновесие в отношениях со средой. Эта способность заложена в основе самой организации.

Ситуационные противоречия возникают при определенных обстоятельствах, из-за ошибок в деятельности субъекта и объекта управления: например, неоправданные перестройки организационных структур, чрезмерное увеличение штатной численности управленческого аппарата или подразделений. Одна проблемная ситуация может порождать другую, между ними могут возникать причинно-следственные взаимосвязи. Такие зависимости называются вызывающими и обостряющими [4]. Порой мы можем установить причину возникновения той или иной проблемной ситуации, но бывает сложно ее разрешить. Поэтому необходимо снизить ее остроту.

Следует учитывать, что решение проблемы, смягчение последствий может вести к побочным эффектам. Например, изменения в уголовной политике в отношении несовершеннолетних, экономия уголовной репрессии, применяемой к ним, значительно увеличили число лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, а результат - рост преступности среди несовершеннолетних.

В данном исследовании предметом изучения являются проблемные ситуации, возникающие в функциональной и организационной структуре органов внутренних дел, и пути их своевременного выявления и разрешения.

Основное проявление проблемных ситуаций ярко выражается в господстве структуры над функцией. При появлении какой-либо проблемы создается дополнительное ведомство, служба или подразделение: «сначала создается какая-то организационная структура, а затем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать часто не удается, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, что структур много, а спросить не с кого» [5].

Субъект управления порой забывает, что цели и функции первичны по отношению к организационному построению, что организационные структуры создаются для их реализации, а не наоборот. Не существует абстрактной структуры: она существует у конкретных служб и подразделений и выступает средством реализации их целей, задач и функций. Независимо от того, что функция по отношению

к структуре занимает главенствующее положение, содержание деятельности определено особенностями структуры. Иными словами, структура обладает относительной самостоятельностью в соотношении с содержанием деятельности.

Но не всегда изменение функций подразделений должно сопровождаться соответствующей перестройкой их структуры или, наоборот, изменение структуры - определением новых или перераспределением старых функций.

Так, в настоящее время одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел является укрепление многоуровневой системы профилактики правонарушений. Почти во всех субъектах Российской Федерации созданы межведомственные комиссии по профилактике правонарушений. Однако в органах внутренних дел такой структуры нет, а приказом МВД РФ от 19 января 2006 г. № 19 «О деятельности ОВД по предупреждению преступлений» эти функции возложены на службы и подразделения органов внутренних дел и органов предварительного следствия. Но данные подразделения загружены выполнением своих непосредственных обязанностей и функция профилактики для них является дополнительной нагрузкой. Иначе говоря, нельзя возлагать определенные функции на те структурные подразделения, которые не имеют возможности их эффективно решать. Возникает закономерный вопрос: зачем перегружать подразделения дополнительными функциями, не проще ли воссоздать ранее сформированную структуру?

В 1993 году в системе органов внутренних дел были созданы специализированные подразделения (группы), а там, где отдельных структур не было, выделялись специальные сотрудники для работы по обеспечению профилактики преступлений. При необходимости за счет средств местных бюджетов и иных источников финансирования в горрайорганах могли создаваться специализированные подразделения по организационно-аналитическому обеспечению профилактической деятельности. Впоследствии данные структуры были упразднены. В настоящее время возникла острая необходимость в вышеуказанных подразделениях, чтобы не перегружать дополнительными функциями подразделения органов внутренних дел.

В сложных социальных системах (в органах внутренних дел, в частности) постоянно происходит количественное и качественное усложнение функций, а как результат - функциональное расчленение процесса управления.

Функциональная замкнутость служб и подразделений ведет к тому, что субъект управления перестает осознавать главную цель создания системы и подменяет эту цель второстепенными целями своей службы или подразделения. Постоянная «гонка» за количественными показателями (например, по увеличению количества раскрытия преступлений, возбуждению уголовных дел, их расследованию и направлению в суд, увеличению числа разысканных преступников) ведет к тому, что подразделения стремятся не улучшить состояние правопорядка на соответствующей территории, а «приукрасить» статистическую отчетность работы конкретной службы или подразделения.

В настоящее время в органах внутренних дел слабо развиты программно-программирующие функции управления - прогнозирование и планирование. Не подлежит сомнению, что полученные прогностические выводы позволяют своевременно воздействовать на негативную ситуацию в будущем.

Так должно обстоять дело с прогнозами состоянию преступности в целом, по определенным категориям преступлений и отдельным видам преступлений. На практике же органы внутренних дел постоянно сталкиваются с отсутствием таких прогнозов. В результате возникает ситуация «запаздывания» – несвоевременного реагирования на уже свершившееся преступление, на рост преступности вообще, на появление новых видов преступлений в сфере экономики или компьютерных технологий. Это ведет к тому, что сотрудники правоохранительных органов только фиксируют результаты преступлений, а не влияют на причины и условия, способствующие их совершению.

Также обстоит дело и с организационно-управленческим и организационно-техническим прогнозированием: отсутствуют прогнозы о возможном изменении функций, организационных структур, кадрового и финансового обеспечения всей системы. Поэтому когда негативная ситуация уже обострилась, ее начинают решать в авральном порядке: принимать новые нормативные акты, не отвечающие порой принципам законности и целесообразности, создавать мелкие и крупные организационные структуры, «перетряхивать» кадровый состав. Все эти меры и «полумеры» отрицательно сказываются на функционировании и развитии всей системы органов внутренних дел.

Прогнозирование определяет основу для планирования: преобразует полученные данные в конкретные задачи деятельности всей системы. Функция планирования нашла свое закрепление в структуре штабных аппаратов, которые призваны комплексно осуществлять все управленческие функции: сбор информации, анализ, учет, прогнозирование, планирование, организацию и контроль. На деле структурные подразделения осуществляют эти управленческие функции самостоятельно и передают в штабы уже готовые управленческие решения. Штабы выступают лишь передаточной инстанцией между руководством и подчиненными, а низовые подразделения вынуждены выполнять, кроме своих непосредственных функций, и штабную работу. Возникает закономерность: при росте штатной численности штабов неуклонно растет нагрузка на руководителей и низовые подразделения. При этом выполняется двойная (а то и тройная) работа: структурные подразделения собирают и анализируют информацию, докладывают выводы своим руководителям, которые докладывают об этом первому руководителю. Он передает эту информацию в штаб, а оттуда она поступает обратно в подразделения в виде указаний и рекомендаций.

Важно при усложнении функций и создании или реформировании организационных структур не потерять целевую ориентацию. При этом цели и задачи, стоящие перед системой органов внутренних дел и перед каждым ее структурным подразделением, не должны носить излишне декларативный характер, а должны отвечать реалиям создания всей системы.

Так, Министерство внутренних дел РФ создано как орган преимущественно стратегического управления и в своей деятельности должен осуществлять эти задачи. МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации является органом исполнительной власти, реализующим задачи и функции органов внутренних дел Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и осуществляющим контроль над деятельностью горрайорганов

внутренних дел. На горрайлиноорганы и отделы милиции возложена организация непосредственного осуществления функций в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Следовательно, цели, задачи, функции и организационная структура управления данных органов должны быть различной, а не дублировать друг друга. Неправильное или несвоевременное разграничение содержания управленческой деятельности между субъектами управления в системе органов внутренних дел ведет к параллелизму и дублированию функций.

И наоборот, «если какие-либо изменения в структурном подразделении органов внутренних дел и его деятельности не оказывают влияния на функционирование системы и проходят незамеченными, то правомерно предположить, что этот элемент либо не несет необходимой (целевой) функциональной нагрузки и без него можно обойтись, либо он решает какие-то функции задачи, не связанные с задачами данного органа как целостной системы, и поэтому выпадает из его функционально-организационной структуры» [6].

Другая проблемная ситуация связана с неравномерным распределением функций между подразделениями и внутри подразделений. Это ведет к постоянной текучести кадров и хроническому некомплекту штатов, к конфликтам между сотрудниками, постоянному перераспределению штатов между подразделениями. Так, в настоящее время существует неравномерность нагрузки по количеству расследованных уголовных дел в органах предварительного следствия и дознания.

Проблемная ситуация связана еще и с возложением на органы внутренних дел несвойственных и избыточных функций. Несвойственной функцией является деятельность, не отвечающая своему целевому назначению и подлежащая передачи другому объекту - носителю функции. Так, перечень дублирующих, избыточных и несвойственных функций (но не в полном объеме) приведен в приказе МВД России от 1 марта 2010 г. № 128.

На наш взгляд, к ним необходимо добавить такие функции, как организация и проведение государственного технического надзора автотранспортных средств и прицепов к ним, выдача лицензий на право частной детективной и охранной деятельности, предупреждение безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, оказание содействия судебным приставам при исполнении ими служебных обязанностей, исполнение постановлений судей, письменных поручений прокурора о приводе лиц, уклоняющихся от явки по вызову, выполнение которых отнимает значительное количество сил, средств и времени личного состава.

Не редки случаи сосредоточения внутренне противоречивых функций в одном подразделении: например, привлечение сотрудников уголовного розыска к охране избирательных участков в ходе избирательной кампании, осуществление привода ими в суд свидетелей и понятых по уголовным делам, конвоирование задержанных и арестованных в суд, в ИВС и ИЗ. Данная деятельность отвлекает сотрудников от выполнения ими непосредственных задач и функций.

Порой при организации работы и контроле за оперативно-служебной деятельностью руководителями стратегического и оперативного уровней управления не берется в расчет разный объем работы по осуществлению одной и той же функции или полное отсутствие каких-нибудь функции, не учитываются объективные

и субъективные условия, в которых приходится функционировать тому или иному структурному подразделению.

Так, показатели работы специализированных подразделений по выявлению и раскрытию преступлений, связанных с хищением драгоценных металлов и драгоценных камней, высоки, если на территории их обслуживания находятся рудники, шахты по добыче драгоценных металлов и драгоценных камней или предприятия по их обработке. И наоборот, необходимость в создании таких подразделений отсутствует или показатели их работы ничтожно малы, если нет объективных условий для их функционирования.

В настоящее время руководство МВД России озабочено складывающейся негативной ситуацией по увеличению количества подразделений с «раздутой» штатной численностью. Так, п. 3.4 приказа МВД РФ от 26 сентября 2009 г. № 666 гласит: «Не допускать возложение на подразделения и учреждения органов внутренних дел Российской Федерации несвойственных функций, исключить из практики направление в МВД России обращений об увеличении штатной численности, финансируемой за счет средств федерального бюджета, и повышении отдельным категориям должностей начальствующего состава предельных специальных званий, за исключением случаев, когда это вызвано необходимостью выполнения дополнительных функций и полномочий, а также о создании подразделений и введении в штатные расписания должностей, не предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» [7].

При формировании организационной структуры штатная численность сотрудников служб и подразделений должна устанавливаться с учетом реальной потребности и нормативной положенности, а не базироваться на субъективном мнении должностных лиц. Так, штатная численность подразделения уголовного розыска, выполняющего функции организационно-методического руководства, не должна превышать штатную численность подразделения, занимающегося непосредственно раскрытием преступлений.

Эффективная система должна иметь трехуровневую структуру управления, состоящую из стратегического, оперативного и тактического уровней управления. К сожалению, в последнее время идет процесс наращивания иерархии управления, что порой снижает эффективность функционирования системы. Кроме того, при распределении функций между структурами различных уровней или внутри одного подразделения всегда существует опасность дублирования функций или «выпадения» некоторых из них. Так, в 2000 году был создан институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, целью создания которого было усиление вертикали власти и повышение эффективности управления. В связи с этим МВД России создало 8 Главных управлений по федеральным округам. К сожалению, данные структуры во многом дублируют функции аппарата МВД РФ и МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ.

Чем больше ступеней управления в системе, тем больше вышестоящий руководитель может сосредоточиться на решении важных задач и делегировать решение специфических задач своим подчиненным, которые, в свою очередь, получают возможность проявить свою самостоятельность. Однако увеличение количества ступеней управления ведет к появлению большого количества промежуточных ступеней управления, выступающих в роли передаточной инстанции.

В органах внутренних дел стало частым явлением смешение функций управления по «вертикали», нарушение вышестоящим органом компетенции нижестоящего. Кроме того, из-за помех в каналах связи либо из-за барьеров, стоящих на пути информационных потоков, может возникнуть информационный вакуум и, как результат, ослабление управляющего воздействия. Вышестоящие руководители утрачивают связь с подчиненными и не способны контролировать и вносить своевременные корректировки в их деятельность. Если отсутствует информационная связь между субъектом и объектом управления, то система становится неуправляемой. Такая ситуация может привести к ее разрушению.

Другим «бичом», ухудшающим функционирование всей системы органов внутренних дел, является чрезмерное увеличение объема документооборота за счет «входящей» и «исходящей» информации. Каждый год объем переписки между структурными подразделениями увеличивается на 8%.

Это ведет к тому, что 65% рабочего времени сотрудники на местах тратят на переписку с контролирующими инстанциями как самой системы, так и существующими вне этой системы. Сами контролирующие структурные подразделения вместо того, чтобы осуществлять методическое и практическое руководство за деятельностью подчиненных подразделений, ограничиваются сбором и обобщением бумажной информации для вышестоящих уровней управления.

В силу объективных и субъективных причин субъект и объект управления не всегда могут реализовать свое предназначение:

- субъективная неспособность конкретных лиц выполнять возложенные на них задачи и функции: халатное отношение к службе, недостаточная квалификация, отсутствие управленческих способностей;

- неразрешенные правовые коллизии в нормативно-правовых актах отрицательно влияют на выполнение служебных обязанностей сотрудниками. Так, сотрудник милиции имеет право «входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай» [8]. Но другой нормативно-правовой акт, обладающий большей правовой значимостью, регламентирует обратное: «Осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения, в исключительных случаях - по постановлению следователя» [9]. Результатом своевременно не урегулированной правовой коллизии являются уход преступников от заслуженного наказания, обращения граждан в суд с жалобами на неправомерные действия сотрудников милиции, бесконечные служебные проверки в отношении сотрудников милиции.

Организационная структура органов внутренних дел построена на принципе централизации: большинство полномочий и прав по принятию решения сосредоточено на верхних уровнях управления. Такое распределение обязанностей, прав и полномочий позволяет субъекту управления эффективно распоряжаться персоналом и ресурсами, оперативно принимать стратегические решения. Кроме того, общие функции управления (прогнозирование, планирование, регулирование,

контроль и учет) и обеспечивающие функции (кадровая, финансовая, делопроизводство) должны реализовываться только при таком типе структур.

В повседневной обстановке излишняя централизация управления затрудняет скорость прохождения информационных потоков, снижает оперативность принятия управленческих решений, инициативность и ответственность подчиненных. Так, разрозненная по отдельным подразделениям и неконцентрированная в общей автоматизированной базе данных оперативная информация теряет свои качественные характеристики - своевременность, новизну, логичность, насыщенность, достоверность и достаточность. Поэтому неоднократно поднимался вопрос о делегировании некоторого количества полномочий и обязанностей на нижестоящие уровни управления.

С одной стороны, руководитель по-прежнему несет ответственность за выполнение своих обязанностей перед организацией, а подчиненный лично отвечает перед руководителем. У руководителя появляется время для решения стратегически важных вопросов, а у подчиненных – полномочия для оперативного решения оперативных и тактических вопросов. С другой стороны, руководитель должен своевременно заметить, когда подчиненный перестает справляться с выполнением обязанностей в силу объективных или субъективных причин, лишить его полномочий, которые затем продолжает исполнять сам или передает их другому исполнителю.

Однако процесс делегирования полномочий в системе органов внутренних дел идет медленно и неактивно в силу двух видов причин:

1) руководители не хотят делегировать свои полномочия в силу следующих субъективных причин:

- боязнь упустить из своих рук рычаги управления,
- предпочтение авторитарного стиля руководства,
- уверенность, что никто лучше их эту работу не выполнит,
- нежелание риска,
- недоверие к своим подчиненным;

2) подчиненные не хотят брать на себя полномочия:

- функциональная перегруженность сотрудников служб и подразделений,
- неуверенность в собственных силах,
- профессиональная неподготовленность к решению важных проблем,
- нежелание брать на себя лишнюю ответственность,
- отсутствие необходимой мотивации у сотрудников,
- отсутствие материальной заинтересованности у подчиненных,
- желание переложить ответственность за принятие решений на руководителя.

Проблемные ситуации, возникающие при взаимодействии функциональных и организационных структур, должны своевременно выявляться и разрешаться. «Разрешение или частичное ослабление «негативных» противоречий системы управления посредством ее преобразования есть, в сущности, процесс оптимизации ее структуры, который выражается в улучшении всех параметров функционирования и развития системы» [10]. Создание новых и совершенствование имеющихся структурных элементов системы должно оказывать эффективное воздействие на функционирование всей системы, вести к достижению намеченных целей.

### Список литературы

1. Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справочник. М., 1997. С.172.
2. Тихонов А.В. Социология управления. М., 2009. С. 260.
3. Пригожин А.П. Методы развития организаций. М., 2003. С.354.
4. Пригожин А.П. Методы развития организаций. М., 2003. С.319.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2009. С.201.
6. Бугель Н.В. Основы управления органами внутренних дел в правовом механизме Российского государства. СПб., 2000. С.58.
7. Приказ МВД РФ №666 от 26 сентября 2009 г. «Об утверждении Инструкции по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации».
8. Закон РФ №1026-1 от 18 апреля 1991 г. «О милиции», ст. 11 п.18.
9. Федеральный закон №174 от 18 декабря 2001 г. «Уголовно-процессуальный кодекс», ст.12, 165.
10. Герасимов А.П. Закономерности управления правоохранительной деятельностью органов внутренних дел. М.,1988. С.19.