

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУРЫ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В статье рассматривается проблемы реформирования МВД РФ с позиций структурно-функционального подхода.

Ключевые слова: реформа МВД; структура управления; функции управления

В 2003 году руководством страны принято решение о проведении административной реформы, нацеленной на совершенствование государственного аппарата по двум направлениям:

повышение качества принимаемых решений (особенно стратегических) и оптимизация исполнения административно-управленческих функций. В связи с этим сформулированы основные задачи, которыми являются радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, совершенствование деятельности территориальных органов исполнительной власти.

Динамичный характер общественной жизни, формирование институтов гражданского общества, развитие основ российского федерализма требуют коренного изменения в функциональной и организационной структуре системы государственного управления, совершенствования форм и методов их деятельности.

Административная реформа коснулась и органов внутренних дел России, как органа государственного управления.

С 2008 года одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел, соединений и воинских частей внутренних войск МВД России является оптимизация системы управления, формирование структуры, штатной численности ОВД и внутренних войск МВД России. В настоящее время назрела необходимость приведения системы органов внутренних дел в соответствие с современными требованиями построения структуры федеральных органов исполнительной власти и национальным законодательством, а также перераспределения ресурсов с учетом криминальной и демографической ситуаций.

К настоящему времени проделана большая работа в этом направлении: осуществлена корректировка стратегических и тактических задач МВД, уточнены показатели их реализации на среднесрочную перспективу, переведена на федеральный бюджет милиция общественной безопасности, начата масштабная реорганизация горрайлинорганов, начато сокращение состава и численности органов внутренних дел, ликвидировано несколько организационных структур, выполняющих дублирующие функции, решается вопрос об улучшении финансирования ОВД.

Процессу оптимизации структур и функций управления должно предшествовать четкое определение целей и задач их совершенствования. Другими словами, процесс совершенствования должен проходить последовательно следующие стадии: сначала возникает объективная необходимость в определении совокупности функций, которые формулируются в виде целей и задач, а затем происходит перестройка структуры.

При этом совершенствование структуры не должно стать самоцелью. Оно необходимо только тогда, когда существует действительная потребность в тех или иных функциях. Как справедливо по этому поводу отмечает В.Г. Вишняков, «в структуре должно быть "заложено" только то, что действительно необходимо для успешного выполнения функций управления, что ведет к решению поставленных перед органом задач. Потребность в таком анализе возникает потому, что отсутствует автоматическая связь между появлением новых задач и изменением структуры. Последняя обычно задерживается в своем развитии, не сразу приспосабливается к новым требованиям» [2].

Здесь надо подчеркнуть, что всегда существует причинно-следственная связь между функциями и структурой, которая носит объективный характер. При этом надо помнить, что не существует абстрактной структуры. Она всегда соответствует конкретным организациям и подразделениям, выступает средством реализации их целей, задач и функций. Независимо от того, что функция по отношению к структуре занимает главенствующее положение, но и 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. Часто происходит обратный процесс: «сначала создается какая-то организационная структура, а затем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать часто не удастся, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, что структур много, а спросить не с кого» [1]. Надо понимать, что и при неизменном содержании возможны поиски лучших форм построения органа, но они должны осуществляться в тесной связи с содержанием его деятельности.

Появление новых задач и функций, их перераспределение или увеличение объема деятельности по выполнению уже имеющихся функций сопровождаются формированием, слиянием, ликвидацией некоторых структурных подразделений. Эти действия не должны быть произвольными, а должны отвечать требованию времени.

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 эти функции возложены на службы и подразделения органов внутренних дел и органы 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 выполнять.

Важно «не пытаться насильственно впихнуть» новые функции в устаревшие организационные структуры или, наоборот, создавать новые ресурсозатратные структуры с не свойственными им функциями. Надо понимать, что и при неизменном содержании возможны поиски лучших форм построения субъекта управления, но они должны осуществляться в тесной связи с содержанием его деятельности.

Довольно часто для получения большого количества ресурсов или достижения иных целей субъект управления устаревшее содержание деятельности облекает в новые структурные формы. Это приводит к тому, что «структуры, формально соответствуя официально выполняемым задачам, способны в конечном итоге снижать эффективность управленческой деятельности вплоть до ситуации, когда это приносит вред не только отдельным управляемым объектам, но и в значительно более широких масштабах» [3].

Нередки случаи, когда на федеральном уровне создаются различные службы и подразделения с дублирующими функциями. Как при этом не вспомнить знаменитый закон С.Н.Паркинсона, который гласит: «Комитет пускает корни, растет, цветет, вянет и умирает, а из семени его в свой черед вырастают другие комитеты» [4].

Так, в настоящее время руководство страны и МВД РФ озабочено складывающейся негативной ситуацией по увеличению штатной численности управленческого аппарата, возложением на подразделения и службы системы ОВД несвойственных функций. В связи с этим и начато реформирование системы органов внутренних дел.

Решать эти проблемы необходимо с позиций функционального и структурного подходов, что диктуется необходимостью приведения структур в оптимальное соответствие содержанию деятельности органов внутренних дел. Но осуществлять это жизненно необходимо, так как сущность этого процесса - обеспечить эффективность деятельности всей правоохранительной системы (органов внутренних дел как ее подсистемы), успешное достижение поставленных целей и задач, раскрыть возможности управляющей системы и ее структуры, определить правильное соотношение функций и их элементов на различных уровнях иерархии управления.

Подводя итоги вышесказанному, хочется отметить, что функционально-структурное совершенствование социальных систем должно отвечать реалиям социально-экономического развития общества и государства, соответствовать целям и задачам организации (и системе в целом), осуществляться планомерно и целенаправленно. Надо осознать, что это постоянно длящийся процесс, а не временный.

Для этого необходимо:

1) продолжать работу по ревизии и упразднению избыточных и несвойственных функций в органах внутренних дел;

2) прекратить неправомерное дробление структуры служб и подразделений, необоснованное раздувание штатной численности аппарата управления;

3) усилить контроль со стороны государства за деятельностью органов государственного управления (органов внутренних дел, в частности) при создании или ликвидации ими структурных подразделений или служб. Любые такие управленческие решения должны тщательно анализироваться, а предложения и нормативно-правовые акты по организационно-штатным вопросам проходить экспертную оценку на предмет их экономической целесообразности и законности;

4) постоянно анализировать и оценивать на федеральном и региональном уровнях функции управления, своевременно делать их корректировку. При этом и структуры должны регулярно приводиться в полное соответствие с объективным и фактическим содержанием деятельности. Руководителям, принимающим такие управленческие решения, надо четко уяснить, что любые функциональные и структурные преобразования требуют дополнительных ресурсов и организационно-правового обеспечения. Поэтому проводить их надо своевременно и с учетом всех требований объективной действительности.

Необходимо стремиться к достижению главной цели – эффективному функционированию органов внутренних дел, деятельность которых должна отвечать запросам времени, развитию государства и общества в целом.

Список литературы

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2009. С.201.
2. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. С.92.
3. Лефевр В. Конфликтующие структуры. М., 1967. С.78.
4. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. М., 2004. С.22.