

ОПТИМИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ШТАБНОЙ ФУНКЦИИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ МВД РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Анисимов А. П.

*Анисимов Алексей Петрович – кандидат технических наук, слушатель,
Академия управления МВД России, г. Москва*

Аннотация: в статье рассматриваются особенности совершенствования штабных аппаратов, роль организационных структур в совершенствовании штабной функции. Предлагаются пути оптимизации организационной структуры органов внутренних дел с использованием штабной функции.

Ключевые слова: структура, штабная функция, программно-целевые организационные структуры.

УДК 351.74
ББК 67.401

В свое время Г. А. Туманов отмечал, что структуру и организацию управляемого системного образования, в конечном счете, определяют цели, которые система призвана решать или которые она решает [12, с. 82]. Мы также придерживаемся данной точки зрения, так как звено «цели – задачи – функции» подчинено философскому закону перехода от общего к частному, при котором частное не должно выходить за рамки общего. Именно исходя из этого положения, практика нуждается и в совершенствовании организационного построения штабных аппаратов.

Тем более исследование этой проблемы, по нашему мнению, не должно связываться с уже существующей структурой МВД, ГУ МВД, УМВД, необходимо найти более совершенную организационную структуру, её рациональную форму [6, с. 11].

Однако необходимо отметить, что автоматическая связь между изменениями задач и функций, стоящих перед штабными подразделениями, и организационно-структурным изменением этих подразделений отсутствует. Думается, на это имеется ряд причин, одна из которых состоит в том, что организационная структура более консервативна и незыблема, нежели функции, стоящие перед системой. Часто в ведомственной нормативной практике можно наблюдать незначительные организационные изменения при радикальном изменении выполняемых функций. Кроме того, организационная структура всегда задерживается в своём развитии, не сразу приспосабливается к новым требованиям, к новой среде функционирования, к новым задачам, которые ставятся перед системой.

В научной литературе понятие «структура» определяется как «строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между её элементами» [13, с. 395], или более кратко как «строение, внутреннее устройство» [11, с. 775]. Таким образом, обобщая эти определения можно сказать, что структура – это совокупность взаимосвязанных элементов.

По нашему мнению, для освещения организационно-структурного обеспечения штабной функции в МВД, ГУ МВД, УМВД следует разделить понятия «организационная структура органа внутренних дел» и «организационная структура управления органа внутренних дел», и их роль в обеспечении штабной функции.

В настоящее время, в период реформирования системы МВД России, перед органами внутренних дел стоит задача формирования и развития его организационной структуры, как средства целенаправленной координации усилий всех образующих элементов [8, с. 38]. Это создаётся путём воздействия количественных и качественных преобразований на деятельность органа, в результате изменяются или уточняются задачи, стоящие перед органом внутренних дел и методы работы. В итоге, в каждом отдельном случае, для конкретного органа возникает необходимость в преобразовании структур, в поисках новых организационных решений.

В настоящее время МВД, ГУ МВД, УМВД преобразовались в сложные организационные структуры, что качественно изменило деятельность многих служб. Поэтому главная задача, стоящая перед ними, – это осуществление постоянного процесса определения наилучших организационных форм, которые в свою очередь позволят облегчить: координацию действий структурных подразделений; получение ими информации; своевременное принятие необходимых решений; рациональное распределение задач, ответственности и полномочий.

Таким образом, полагаем, что конечным результатом, логично продуманной организационной структуры органа внутренних дел является повышение эффективности деятельности органа в целом. Вместе с тем, обычное сочетание сотрудников отдельных служб и технических средств еще не является полноценным структурным подразделением, способным выполнять поставленные перед ним задачи, так как отдельно взятое подразделение органа не может повысить свою производительность, лишь улучшая способы комбинирования ресурсов. Любая система должна быть структурирована для эффективного функционирования [2, с. 49].

Рациональная организационная структура, на наш взгляд, является необходимым условием для эффективного управления органом внутренних дел, которая, во-первых, является основным связующим звеном, во-вторых, влияет на формы и организацию планирования, распределение прав и обязанностей, координацию деятельности, в-третьих, дает возможность измерения (сравнения) результативности выполнения своей работы каждой службой (подразделением).

Кроме того, структура в известной степени предопределяет технологию управления органом внутренних дел, влияет на пути обращения информации, ставит задачи по подбору и расстановке кадров. Иными словами, рациональная организационная структура обеспечивает сплочение всех структурных подразделений в единое целое и именно с её помощью происходит интегрирование всех имеющихся ресурсов, образуется работоспособный орган, способный выполнять все стоящие перед ним задачи. Однако необходимо отметить, что ошибки в структуре могут резко усложнить работу руководителя, привести к снижению результатов деятельности, необоснованным потерям рабочего времени сотрудниками органа внутренних дел [10, с. 37].

Необходимо подчеркнуть, что в данном случае рассматривается организация как структура, основа социальной системы, в рамках которой производится определённая деятельность для решения поставленных задач.

Анализируя сказанное, приходим к выводу, что организационная структура органа внутренних дел решает вопросы построения всего органа внутренних дел, тогда как организационная структура управления обеспечивает формирование только тех подразделений, которые осуществляют управление органом внутренних дел. Так как штабная функция является технологической основой процесса управления, а субъектами реализации штабной функции в органах внутренних дел являются сотрудники, осуществляющие управление органом, и штаб, то речь в нашей работе будет идти о структуре управления.

Организационно-структурное обеспечение реализации штабной функции представляет собой, на наш взгляд, особый вид деятельности, как руководителей структурных подразделений органа внутренних дел, так и самого штабного подразделения. Эта деятельность направлена на согласованную и упорядоченную работу всех структурных подразделений, а также отдельных сотрудников, для решения поставленных задач. В системе МВД, ГУ МВД, УМВД это достигается решением следующих задач: организации сбора, обобщения и анализа информации; организации планирования и организации взаимодействия и т.д. [7, с. 253].

По нашему мнению, посредством совершенствования организационной структуры управления органом внутренних дел обеспечивается единство руководства конкретными направлениями деятельности органа, решение задач, стоящих перед каждым его структурным подразделением, а также перед системой управления в целом.

В связи с этим считаем, что для оптимизации организационно-структурного обеспечения штабной функции в органах внутренних дел необходимо окончательно определить статус и компетенцию начальника штаба, набор функциональных обязанностей, которые возложены на руководителей штабных подразделений. Их необходимо пересмотреть: дополнить новыми и отбросить лишние, не присущие штабу в принципе.

Субъективизм в реализации полномочий начальника штаба остаётся доминирующим. Лишённый соответствующих своей миссии властно-правовых полномочий, начальник штаба вынужден затрачивать много усилий на известную гибкость и дипломатичность в отстаивании своих прав и авторитета. Он должен не только оказывать помощь начальнику органа, но и сам принимать участие непосредственно в управлении. «Возникает необходимость более чёткого определения компетенции штабов и их начальников. Функции координации, взаимодействия, контроля, возложенные на штабы, предполагают наличие у субъекта властных полномочий. Для выполнения своих обязанностей, помимо прочих способностей, начальник штаба вынужден быть дипломатом. В связи с этим повышается роль субъективного фактора, а это вряд ли оправдано» [9, с. 31].

Как правило, штабные, информационно-аналитические, организационные подразделения в системах управления не обладают властными полномочиями. Считается, что их влияние – это власть авторитета, а не авторитет прямого подчинения, не авторитет власти. Традиционно, организационно-штабные структуры влияют на аппарат за счет уровня своего интеллекта, за счет владения обширной информацией (у кого информация – у того и власть), за счет близости в служебной иерархии к первым руководителям. Поэтому, в полицейских структурах штабные аппараты нигде не конституированы в роли заместителя руководителя в широком смысле слова и не наделены правом отдавать приказы и распоряжения. В связи с чем, главная задача – поднять престиж штабной работы, повысить статус, как начальника штаба, так и сотрудников штаба. Штабной работник - это специалист органов внутренних дел в широком понимании этого слова (специалист в розыске, в охране порядка, в следствии) и плюс к этому – специалист по направлениям штабной деятельности. А деятельность эта многофункциональная, многоплановая, глубоко специфичная, требующая порой совершенно разнообразных знаний, умений и

навыков. Предполагает также во многом различные требования к работникам штабных аппаратов, в том числе психофизиологические, интеллектуальные и т.д. В штабах должны работать наиболее подготовленные и авторитетные сотрудники, умеющие решать сложные управленческие задачи, не боящиеся принимать решения. Однако на непрофессионализм штабных работников в своё время сетовали многие авторы, проблема эта остаётся и сейчас.

В настоящее время оперативная обстановка складывается таким образом, что органам внутренних дел постоянно требуется осуществлять оперативный манёвр силами и средствами, требуется определённая переориентация деятельности органа для решения внезапно возникшей задачи. Жёсткие (стационарные) типы организационной структуры оказываются мало адаптированными к этому и зачастую оказываются недостаточно надёжными. Поэтому в некоторых ситуациях орган внутренних дел должен быть способен перейти на другие организационные формы. Такие организационные формы называют гибкими.

Краткосрочная программно-целевая организационная структура управления вызвана необходимостью создания временных структурных образований, например, группу специалистов для раскрытия крупномасштабных преступлений, преступлений, имеющих широкий общественный резонанс. Также в группу могут быть объединены сотрудники полиции, проводящие оперативно-профилактические мероприятия в рамках краткосрочной профилактической операции. За сотрудниками, включаемыми в состав таких временных структурных образований, сохраняется прежняя должность. Создание таких структур оформляется или приказом, или распоряжением начальника органа, без детализации обязанностей их представителей. В приказе также указывается срок, на который создаётся такое структурное образование.

Долгосрочные программно-целевые организационные структуры создаются в ОВД для регулирования и координации хода крупномасштабной операции, рассчитанной на сравнительно длительный период. В таких случаях создаётся или штаб по проведению операции, или группа управления. Деятельность таких структур требует определённой дополнительной правовой регламентации [4, с. 63].

Серьёзность отдельных задач, решаемых гибкими структурами, повлекла за собой разработку и постоянное существование специальных организационных механизмов, которые начинают своё функционирование в случае возникновения определённой ситуации. Например, основанием для создания программно-целевых организационных структур являются чрезвычайные обстоятельства, в условиях которых создаются различные специализированные образования в соответствии с федеральными законами Российской Федерации и приказами МВД России [3, с. 38].

Общим между краткосрочными и долгосрочными организационными структурами является то, что в обоих случаях руководитель органа при возникновении комплексной задачи выделяет сотрудника или группу сотрудников для её реализации. При этом он наделяет их необходимыми правами и возлагает соответствующую ответственность за своевременное и качественное выполнение задания (проекта). При этом сотрудники могут освобождаться, а могут и не освобождаться от выполнения своих основных функций, им могут быть делегированы права линейных (функциональных) руководителей, определена различная степень ответственности.

Системе органов внутренних дел «органически противопоказаны заостренность структур, сдерживающая необходимый маневр силами и средствами» [14, с. 24]. Не добавляет успеха и отставание в сфере организационно-штатного обеспечения, нарушение пропорций в насыщенности численностью отдельных служб, запаздывании в решении вопросов, касающихся создания новых подразделений и трансформации действующих. Представляется целесообразным, что именно штабные подразделения должны обеспечивать рационализацию любой полицейской структуры.

Организационная же структура самого штабного подразделения, разумеется, должна быть типовой, но и не исключать возможность гибкой адаптации к местным условиям и особенностям «внешней среды функционирования». Соответственно и возможность подобного реагирования на изменения в комплексе функций, целей и задач, решаемых органом внутренних дел, должна быть учтена в правовом статусе штабного подразделения на основе формирования гибких управленческих структур, создаваемых в специально предусмотренных для этого ведомственных нормативных актах. Предполагается, что «формирование гибких структур возможно в рамках следующих трех направлений: анализа информации, выработки рекомендаций по мерам воздействия на оперативную обстановку и совершенствованию деятельности органов внутренних дел, последующей организации работы и контроля за фактическим выполнением принятого начальником ОВД решения» [1, с. 69]. Однако, по нашему мнению, формирование гибких структур не должно ограничиваться этими тремя направлениями. Динамика изменения оперативной обстановки диктует свои правила, поэтому перечень направлений на создание гибких структур не должен быть исчерпывающим. Гибкие структуры по времени деятельности могут быть долговременными, кратковременными, по достижению определённого результата; по структуре – состоящую из сотрудников одного подразделения или нескольких; численность сотрудников должна исходить из особенностей решаемой задачи, сроков исполнения и состояния оперативной обстановки [5,

с. 41]. В правовом плане необходимо юридически закрепить: во-первых, условия, принципы и возможности перестройки систем управления; во-вторых, регламентировать процесс взаимодействия основных (стабильных) и гибких структур; в-третьих, закрепить условия образования, приостановления их деятельности и ликвидации структур.

В определении функциональных обязанностей, возложенных на штабные подразделения, необходим дифференцированный подход, в зависимости от уровня органа внутренних дел.

Можно сделать следующие выводы:

1. Организационно-структурное обеспечение штабной функции представляет собой: в статике – совокупность руководящих должностей органа внутренних дел, связанных административно–организационными отношениями, а в динамике – особый вид деятельности, как руководителей структурных подразделений органа внутренних дел, так и самого штабного подразделения, направленный на согласованную и упорядоченную работу всех структурных подразделений органа, а также отдельных сотрудников, для решения управленческих задач.

2. Эффективность управленческой деятельности зависит от статуса штабного подразделения в целом и его руководителя: чем выше статус, тем эффективнее управление.

Список литературы

1. Астафьев Л. В., Сухов П. К. Совершенствование управления на основе гибких структур // Штабная практика. № 6, 1993. 64 с.
2. Афанасьев В. Г. Общество системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 215 с.
3. Вицин С. Е. Определение и обоснование целей в социальном управлении. М.: Наука, 1977. 98 с.
4. Власов Б. Е. Методика разработки целевых программ правоохранительной направленности в деятельности территориальных органов внутренних дел муниципального уровня/ учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2012. 127 с.
5. Власов Б. Е. Нормативное правовое и организационно-штатное обеспечение использования современных информационных технологий в оперативном управлении органами внутренних дел России / методические (практические) рекомендации. М.: Академия управления МВД России, 2013. 113 с.
6. Григонис Э. П. Органы внутренних дел в механизме правового государства (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995. 193 с.
7. Организация управления органами внутренних дел/ учебник // под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Кононова и канд. юрид. наук, доц. И. Ю. Захватава. М.: Академия управления МВД России, 2016. 325 с.
8. Пашин В. М. Выявление и внедрение передового опыта в деятельности органов внутренних дел / монография. М.: Домодедово, 2013. 234 с.
9. Синячкин В. В. Требуется дополнительное нормативное регулирование. Штабная практика № 1. 1996. 64 с.
10. Сухарев В. Ф. Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел / учебное пособие. М.: Академия МВД СССР, 1985. 172 с.
11. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1999. 1324 с.
12. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М.: Юридическая литература, 1972. 253 с.
13. Философский словарь. М.: Знание, 1975. 844 с.
14. Ходов А. А. Совершенствовать оргштатную структуру, боевую и мобилизационную готовность органов внутренних дел. Штабная практика. № 3. 1997. 64 с.