

Основы управления в органах внутренних дел

*Лекция № 4 «Организация системы управления в
органах внутренних дел»*

Кафедра административного права

Прохорова О.В., Бажукова Ю.В., Хмара А.М., Шамрай В.Н.

Утверждены на заседании кафедры, протокол № 15 от 24.04.2018

Основные вопросы

1. Органы внутренних дел как функциональная (целевая) система и система управления.
2. Управление в системе ОВД. Правовое обеспечение управления в ОВД.
3. Типы организационного построения в ОВД.

Организационное построение полиции Российской Федерации основано на реализации, следующих нормативно правовых актов:

- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции»;**
- Федеральный закон от 3 июля 2016 Г. N 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»:**
- Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»;**
- Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»;**
- Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»;**
- Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»;**
- Приказ МВД РФ от 30 апреля 2011 года № 333 «О некоторых вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» (в ред. приказа от 11 декабря 2012 г. № 1091;**
- Приказ МВД России от 17.10.2013 N 850 (ред. от 20.01.2016) «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации»**





**Что в
мешке?**

Организационная
структура
управления



**Организационная
структура
управления как
«мешок» собирает и
«материализует»
онтологические и
гносеологические
элементы
государственного
управления**

Организационная структура управления

— это упорядоченная совокупность взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в устойчивых отношениях, обеспечивающих их развитие и функционирование как единого целого.

Организационная структура управления направлена на установление четких взаимосвязей между отдельными подразделениями организации, распределение между ними прав и ответственности.

Организационная структура управления как «мешок» собирает и «материализует» онтологические и гносеологические элементы государственного управления



Онтология — это учение о бытии, выступающее в системе философии одним из базисных её компонентов; раздел философии, изучающий фундаментальные принципы устройства бытия, его начала, сущностные формы, свойства и категориальные распределения.

Гносеология – теория познания, философская дисциплина, изучающая основания и природу познания, его возможность и условия достоверности. Термин якобы появился в 1832 г., но день и точное время не указаны.

Системная характеристика управления в органах внутренних дел

Система онтологических элементов управления в органах внутренних дел



Система гносеологических элементов управления в органах внутренних дел

Взаимосвязь и взаимозависимость





**Организационная
структура
управления**



**совокупность подразделений, составляющих
орган управления, порядок их соподчиненности,
а также формы распределения между ними
функций**

Должности



Подразделения



**Элементы организационной
структуры**

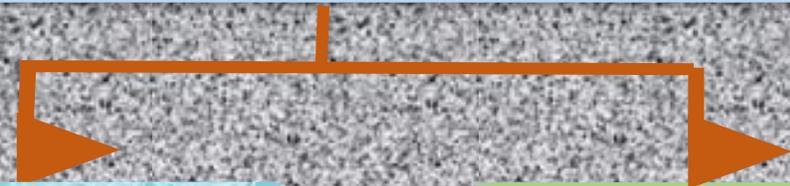


**первичная неделимая структурная
единица в организации, замещаемая
физическим лицом, отвечающим
установленным квалификационным
требованиям, несущим должностные
обязанности и наделённым
должностными полномочиями**

**Связи между подразделениями
и должностями**

**вертикальные
связи**

**горизонтальные
связи**



**вертикальные
связи**

**Связи между
должностями**

**горизонтальные
связи**

**носят характер подчинения,
субординации**

**носят характер согласования
и координации**

могут носить линейный и функциональный характер
Линейные связи означают подчинение линейным руководителям по всем вопросам управления. Функциональные связи имеют место при подчинении по определённой группе проблем функциональному руководителю

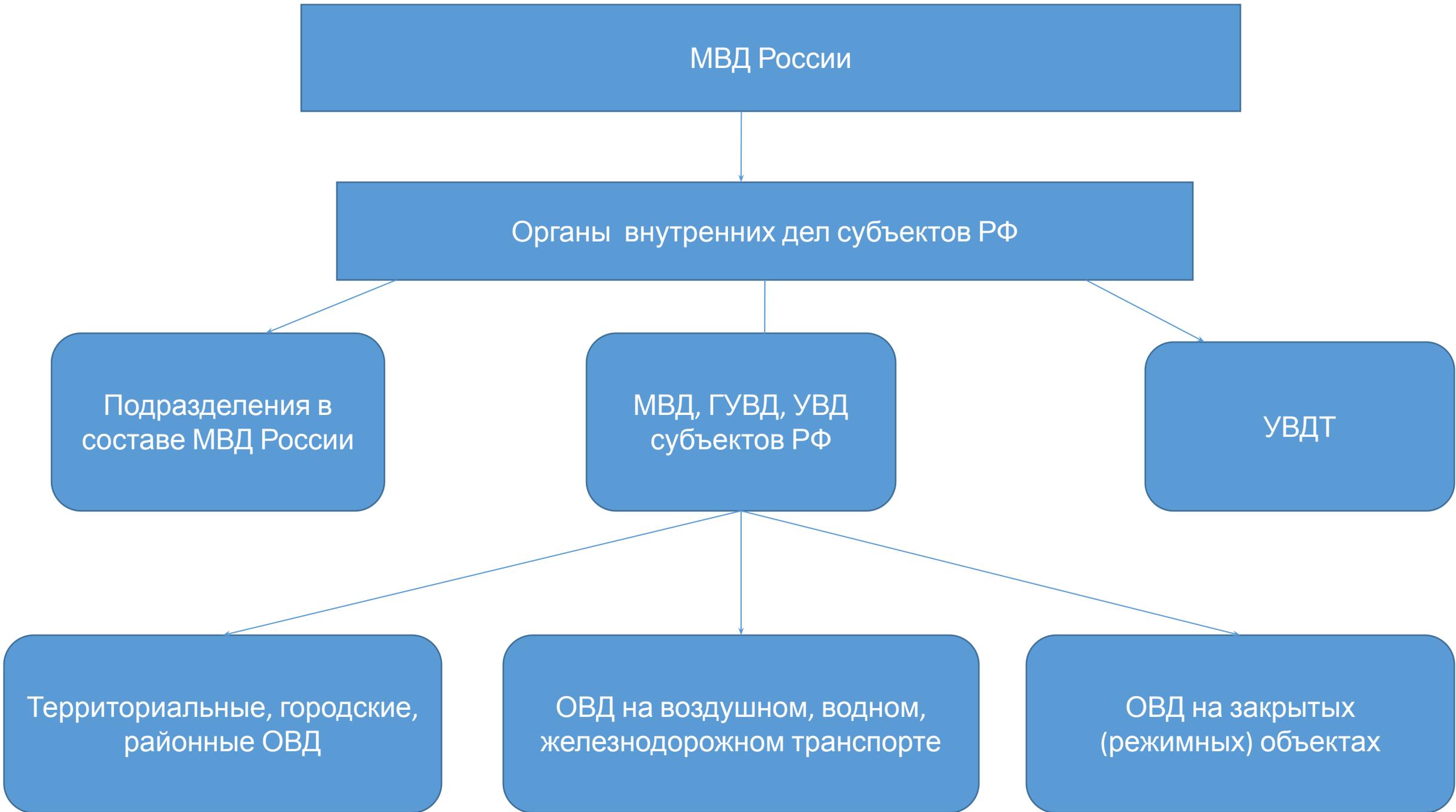
Связи между элементами структуры управления бывают:

- 1) вертикальными, когда происходит взаимодействие между руководителем и подчиненным (например, связь между директором фирмы и управляющим структурным подразделением);
- 2) горизонтальными, когда происходит взаимодействие равноправных элементов (например, связи между управляющими структурными подразделениями одного уровня)

Виды отношений внутри организации аналогичны типу построения структуры ее управления и делятся на:

- 1) линейные отношения — это отношения между руководителем и его подчиненными;
- 2) функциональные отношения — это отношения специалиста, который уполномочен выполнять ту или иную функцию в рамках всей организации, с другими членами организации;
- 3) отношения управленческого аппарата, данный тип отношений имеет место в случае представления чьих-либо прав и полномочий.

1. Органы внутренних дел как функциональная (целевая) система и система управления.



Система управления органами внутренних дел обладает свойством **иерархичности**, которое проявляется при осуществлении любых управленческих воздействий. Это свойство отчетливо проявляется в отношениях между органами внутренних дел, стоящими на разных ступенях иерархической лестницы, где органы наделены различной компетенцией и более сложная вышестоящая система является субъектом управления по отношению к менее сложной нижестоящей.

Требования, предъявляемые к организации управляемых систем

- 1) детерминированность элементов системы;
- 2) динамичность системы;
- 3) наличие в системе управляющего параметра;
- 4) наличие в системе усилительного свойства;
- 5) наличие в системе минимумом одной связи.

Детерминированность элементов системы

- предполагает такую их взаимосвязь, при которой состояние и деятельность одного структурного элемента органа внутренних дел отражаются на состоянии и деятельности других элементов и органа как системы в целом.
- Субъект управления должен постоянно поддерживать эту взаимосвязь, устраняя препятствия в ее осуществлении.

Динамичность системы

- любая система должна обладать способностью перестраиваться в соответствии с новыми условиями и требованиями, т.е. быть динамичной, подвижной. В этих целях субъектам управления на основе анализа внешней среды и прогноза возможных возмущающих воздействий необходимо принимать своевременные меры по совершенствованию организации и деятельности ОВД и их подразделений: вносить изменения в организационно-штатную структуру, осуществлять перераспределение функций, повышать интенсивность работы, квалификацию личного состава и т.п.

Наличие в системе управляющего параметра

- Способность субъекта управления выступать в отведенной ему роли.

Препятствия:

- а) отсутствие у субъекта управления необходимых прав и властных полномочий;
- б) недостаточные кадровые либо материально-технические возможности;
- в) отсутствие времени, необходимого для решения задач;
- г) субъективные качества личности руководителя, обуславливающие его неспособность исполнять свои обязанности (недисциплинированность, низкая квалификация, слабоволие, безынициативность и т.п.).

Поэтому, для обеспечения требования о наличии управляющего параметра, каждый вышестоящий руководитель, давая задания, выполнять свои функции, обязан предоставить нижестоящим субъектам управления необходимые права и полномочия и создавать реальные возможности для их деятельности в этой роли.

Наличие в системе усилительного свойства

- Управляющие воздействия (сигналы) на пути от субъекта управления к объектам имеют тенденцию к **ослаблению и затуханию**. Это объясняется существованием в каналах связи **барьеров, затрудняющих прохождение информации**: географических, ведомственных, психологических, смысловых, организационных.

Усилительные свойства системы

1. система, выступающая в роли управляемого объекта, должна быть способна воспринимать даже ослабленные сигналы, поступившие от субъекта управления.
2. Являясь субъектом управления структурными подразделениями, соответствующий руководитель органа внутренних дел должен не только правильно воспринимать команды вышестоящего руководителя, но и усиливать и доводить их до своих подчиненных путем разъяснения, конкретизация команд, проведения соответствующей воспитательной работы с личным составом и т.д.

Усилительные свойства системы

3. Каждый вышестоящий субъект управления должен всячески способствовать проявлению усилительных свойств системы.

Необходимо различными приемами и средствами усиливать команды таким образом, что бы они беспрепятственно проходили через упомянутые барьеры. Это достигается четкой формулировкой команд управления, обеспечением надлежащими средствами связи, высокой квалификацией подчиненных, созданием соответствующего психологического климата и т.д.

Барьеры, затрудняющие прохождение и исполнение команд управления

Географический (территориальный) является порождением значительной отдаленности объектов от субъекта управления (например, областное УВД и РОВД) и труднодоступностью местности. Успешное преодоление этого барьера достигается путем внедрения современных средств связи, дублированием команд в необходимых случаях, усилением контроля за деятельностью периферийных органов и др.

Ведомственный барьер выражается в трудностях, возникающих при управлении автономными структурными подразделениями ОВД. Под воздействием этого барьера поступившая команда как бы "растекается" по ряду исполнителей. При этом каждый из них считает, что большая часть работы, предусмотренная командой, возлагается не на него, а на других исполнителей. Усилить команду в подобных случаях начальник органа внутренних дел должен путем четкого определения задач каждому исполнителю и организаций взаимодействия между ними.

Барьеры, затрудняющие прохождение и исполнение команд управления

Смысловой барьер проявляет себя в плохом уяснении смысла команды в результате недостаточно точной ее формулировки и искажения в пути. Успешное преодоление этого барьера достигается четким формулированием команды, обеспечивающим ее однозначное восприятие, качественным инструктажем исполнителей, повышением их квалификации. Снятию этого барьера способствует выбор наиболее целесообразных и психологически обоснованных применительно к конкретной ситуации приемов воздействия на сознание, волю, эмоциональный настрой объекта управления.

Организационный барьер порождается тем, что выполнении целого ряда команд требует значительного времени, необходимого для технического изготовления, размножения, рассылки документов, содержащих решения субъекта управления, для проведения соответствующих подготовительных мероприятий и т.д. Чтобы устранить действие этого барьера, руководитель должен с максимальной точностью определить время, реально необходимое для исполнения отданной им команды.

Наличие в системе обратных связей

- Процесс управления - это процесс обмена информацией. Он невозможен без осведомительной информации, поступающей от объекта к субъекту управления по каналам обратной связи.

3. Типы организационного построения органов внутренних дел.

Организационная структура органа управления

Под организационной структурой органа управления следует понимать совокупность структурных подразделений, составляющих орган, порядок их соподчиненности, а также формы распределения между ними функций.

Элементами организационной структуры выступают должности и связи между ними.

Под должностями понимаются совокупности прав и ответственности, требований к знаниям, опыту и квалификации работников, т.е. их социализированные роли.

Виды связей организационной структуры

- 1. организационно-предметные**, возникающие между работниками по поводу использования ими различных средств;
- 2. организационно-функциональные**, т.е. взаимосвязи между работниками по степени их участия в совместном профессиональном труде;
- 3. организационно-административные**, обуславливаемые субординацией работников, т.е. связи руководства и подчинения.

Таким образом, в общем виде организационную структуру социальной системы можно определить как совокупность должностей, объединенных с помощью организационных связей.

Основные компоненты организационной структуры

1. совокупность должностей, служб, подразделений, нормативно закрепленных в штатном расписании. Она является единственным основанием для комплектования органа внутренними дел личным составом;

2. совокупность органов, предназначенных для коллективной разработки управленческих решений. Здесь имеются ввиду коллегии, а также разнообразные комиссии (например, аттестационные, жилищно-бытовые);

3. совокупность общественных организаций (например, профсоюзная, совет ветеранов и т.п.)

Виды структурных подразделений в ОВД

а) отраслевые (подразделения, следственные аппараты, учреждения уголовно-исполнительной системы), которые реализуют основные функции ОВД;

б) функциональные (кадровые, финансово-плановые, хозяйственные и др. подразделения), осуществляющие обеспечивающие функции;

в) штабные (дежурные части, организационно-инспекторские, информационно-аналитические подразделения), которые реализуют штабные функции в ОВД.

Отношения между элементами системы управления организационной структуры

а) отношения субординации, проявляющиеся в администрировании, распорядительстве, с одной стороны, и исполнительства, подчиненности - с другой (т.е. отношения субъекта и объекта управления); б) отношения координации, которые устанавливаются между структурными подразделениями и отдельными сотрудниками, находящимися в равном положении. Преобладание той или иной группы отношений определяет тип организационной структуры управления.

.

Отношения между элементами системы управления организационной структуры

а) отношения субординации, проявляющиеся в администрировании, распорядительстве, с одной стороны, и исполнительства, подчиненности - с другой (т.е. отношения субъекта и объекта управления); б) отношения координации, которые устанавливаются между структурными подразделениями и отдельными сотрудниками, находящимися в равном положении. Преобладание той или иной группы отношений определяет тип организационной структуры управления.

.

Типы организации управления

```
graph TD; A[Типы организации управления] --> B[линейный]; A --> C[функциональный]; C --> D[линейно-штабной]; C --> E[линейно-функциональный];
```

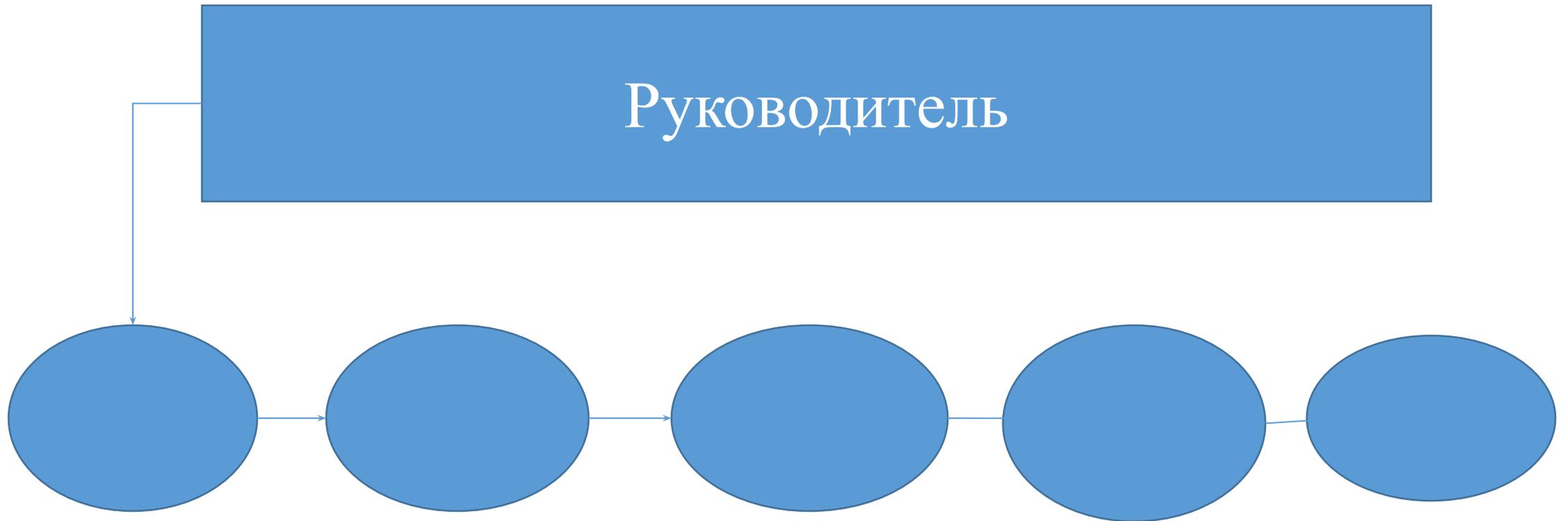
линейный

функциональный

линейно-
штабной

линейно-
функциональный

Линейный тип



Особенности линейных организационных структур управления

- **Линейный тип организационной структуры управления образуется в результате расположения должностей по принципу прямого подчинения: "вышестоящий руководитель" - "руководитель" - "исполнители". Такой способ является наиболее простым и логичным. Вместе с тем при его использовании на основного субъекта управления ложится большая нагрузка. В данном случае ему необходимо обладать глубокими знаниями по всем направлениям работы своих подчиненных. Чем разнообразнее функции, выполняемые подчиненными, тем труднее линейному руководителю осуществлять эффективное управление.**

Линейная структура управления является логически более стройной и формально определенной, но вместе с тем и менее гибкой.

Каждый из руководителей обладает всей полнотой власти, но относительно небольшими возможностями решения функциональных проблем, требующих узких, специальных знаний.

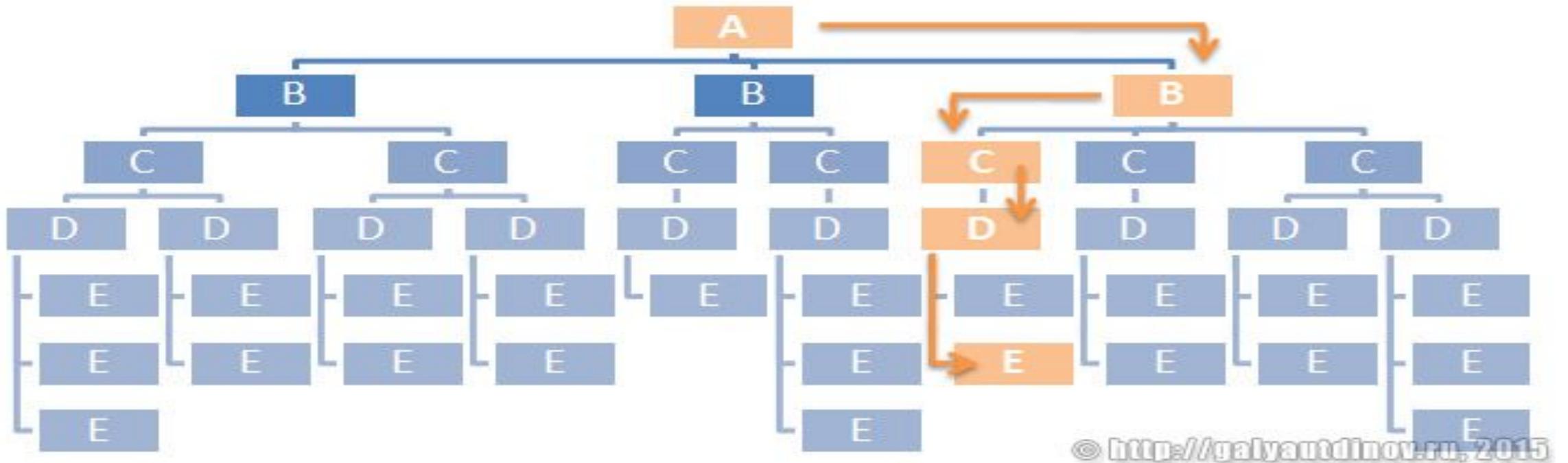
Важная особенность линейной организационной структуры управления в том, что при ней любой работник (подчиненный) имеет над собой одного и только одного непосредственного начальника (менеджера, руководителя, управляющего).

В результате, распоряжения и отчеты о выполнении передаются между работником и менеджером по одному каналу (обратите внимание, что здесь имеется в виду именно управленческая связь, коммуникационные каналы между подчиненным и руководителем могут быть разнообразны: устные распоряжения, электронная почта, письменные приказы, и т.д.).

Таким образом, каждый руководитель осуществляет весь спектр управленческих функций в отношении подчиненного ему звена: анализирует ситуацию, принимает необходимые решения, планирует и организует работу, контролирует ход ее выполнения и вносит необходимые коррективы.

Основные принципы линейной организационной структуры:

- централизация власти;
- единоначалие.



Линейная организационная структура управления имеет свои положительные моменты и недостатки:

Преимущества

Четкое разграничение ответственности и компетенции

Простой контроль;

Быстрые и экономичные формы принятия решения;

Простые иерархические коммуникации;

Персонифицированная ответственность.

Недостатки

Высокие профессиональные требования к руководителю;

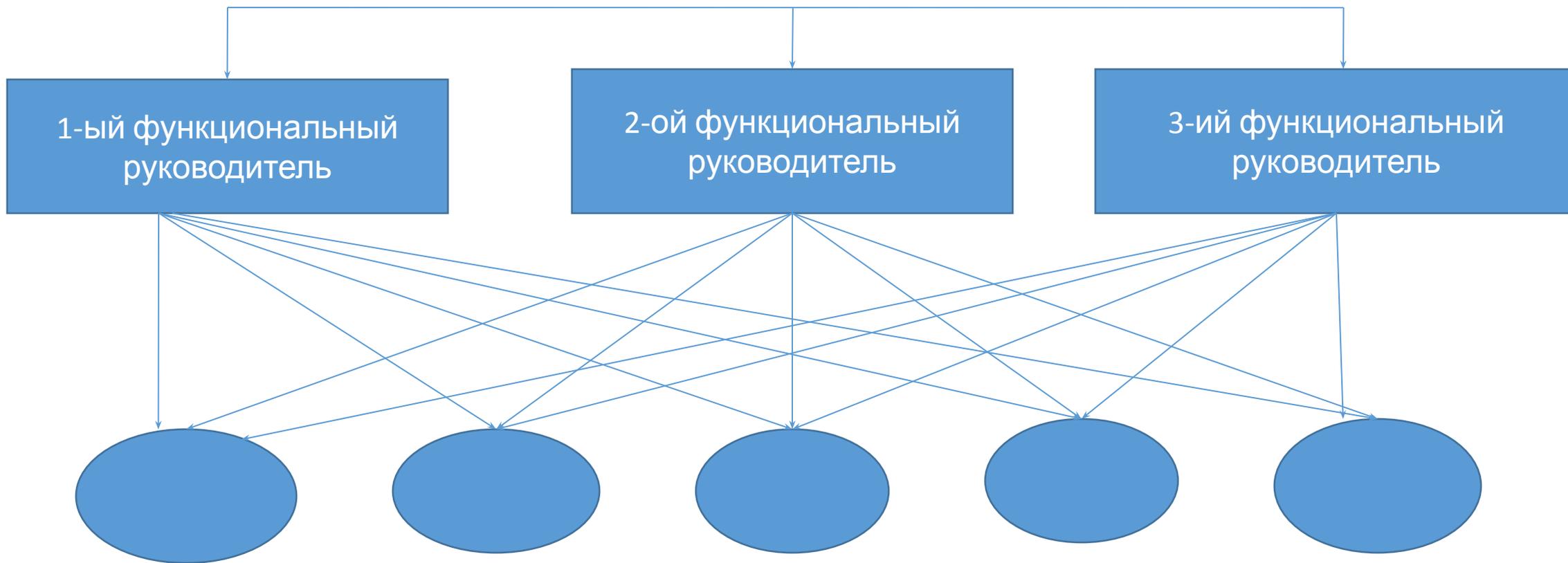
Сложные коммуникации между исполнителями;

Низкий уровень специализации руководителей;

Ярко выраженный авторитарный стиль руководства;

Большая нагрузка руководителя.

Функциональный тип



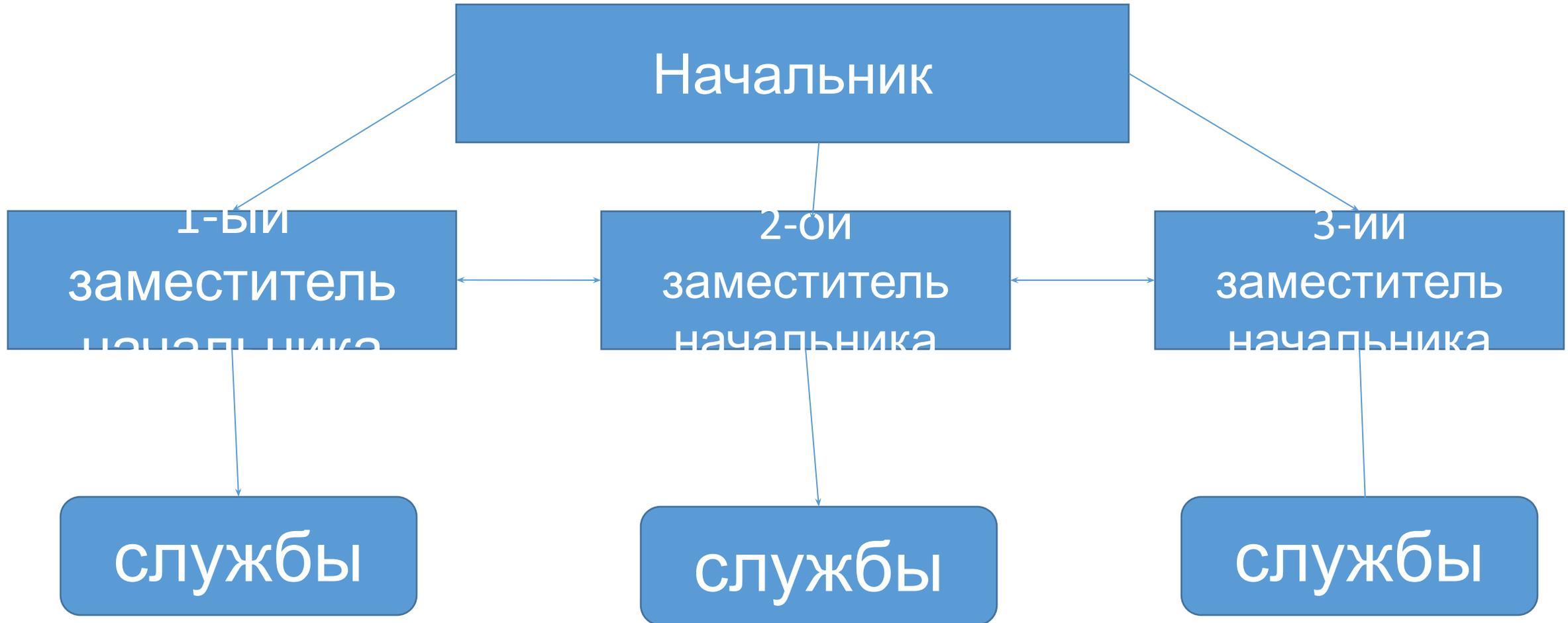
Особенности функциональных структур управления

□ **Функциональный тип организационной структуры управления**
основан на передаче прав линейного руководства нескольким субъектам управления, каждый из которых осуществляет его по одной из специализированных функций. У исполнителей появляется несколько так называемых *функциональных* руководителей. При функциональном построении организационных структур управления каждый руководитель, концентрируя внимание лишь на одном участке работы, располагает большими возможностями для эффективного управления.

Недостатки функциональных структур управления

1. потеря централизованных начал в руководстве;
2. появление у каждого из подчиненных нескольких непосредственных руководителей, каждый из которых может давать обязательные для выполнения распоряжения, иногда противоречащие друг другу;
3. большие затраты на согласование действий в руководстве.

Линейно-функциональный тип



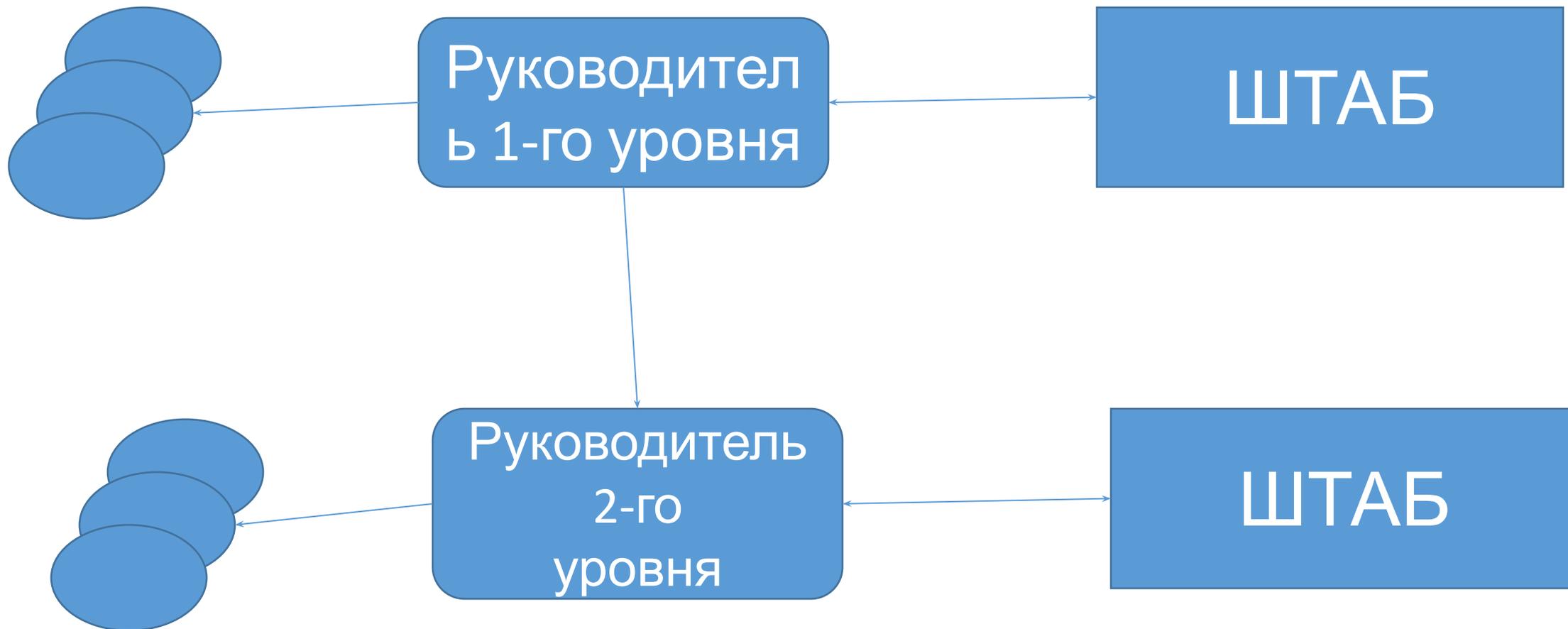
Особенности линейно-функциональных структур управления

□ Линейно-функциональный тип организационной структуры управления является производным от линейного и функционального типов. Он сочетает в себе:

- а) концентрированное руководство**, при котором любое структурное подразделение органа управления может отдавать обязательные для исполнения нижестоящими подразделениями распоряжения только через руководителя органа;
- б) ограниченный функционализм**, при котором функциональные подразделения, готовя управленческие решения (каждое по своей функции) для руководителя - единоначальника имеют возможность оказывать влияние на деятельность органа в целом.

Таким образом, при линейно-функциональном типе построения оргструктур право принятия решений остается у линейных руководителей, а руководители "по функциям" являются их помощниками в осуществлении специфических функций, требующих особых знаний.

Линейно-штабной тип



- **Линейно-штабная организационная структура** представляет собой **линейно-функциональную структуру управления**, дополненную **штабным** органом. **Штабные структуры** создаются в следующих случаях: ликвидация последствий или предотвращение стихийных бедствий, аварий, катастроф.
- При **линейно-штабной организационной структуре управления** всю полноту власти берет на себя линейный руководитель, возглавляющий определенный коллектив. Линейному руководителю при разработке конкретных вопросов и подготовке соответствующих решений, программ, планов помогает специальный аппарат, состоящий из функциональных подразделений (управлений, отделов, бюро и т.п.).

Особенности линейно-штабной организационной структуры управления

□ Линейно-штабной тип организационной структуры управления позволяет значительно повысить качество линейного руководства за счет объединения специалистов, занимающихся анализом управленческой информации и выработкой на его основе необходимых рекомендаций и предложений, в специализированные **штабные подразделения**.

Этому типу организации управления присущ следующий недостаток: штабные подразделения имеют тенденцию к постоянному увеличению своего состава, что влечет их отрыв от решения актуальных практических проблем.

Линейно-штабная организационная структура управления имеет свои положительные моменты и недостатки:

Преимущества	Недостатки
Снижение загрузки линейных руководителей;	Увеличение штатов за счет штабных структур;
Повышение качества подготовки решений за счет привлечения специалистов;	Опасность конфликтов линейных и функциональных структур;
Улучшение горизонтальной координации;	Сложность вертикальных коммуникаций;
Баланс функционального и линейного руководства.	Нечеткость процедур принятия решений.

Институциональная структура системы МВД России

МВД Российской Федерации

**Подразделения
центрального
аппарата**

**МВД-ГУ МВД
по субъектам
федерации**

**ГУ МВД
по Северо-Кавказскому
федеральному округу**

**Управления, отделы, отделения МВД
России по районам, городам и иным
муниципальным образованиям, по
закрытым административно-
территориальным образованиям, на
особо важных и режимных объектах**

**Управления МВД
РФ на транспорте
по федеральным
округам**

**Линейные отделы,
отделения МВД
России на
железнодорожном,
водном и воздушном
транспорте**

Институционально-функциональная структура органа внутренних дел



Институционально-функциональная структура линейного (отраслевого) подразделения

Следственный департамент МВД РФ

Выполняемые функции

Управление по расследованию
организованной преступной
деятельности

Основные

Органалитическое
управление

Контрольно-
методическое
управление

Управление ведомственного
процессуального контроля и
инспектирования

Штабные

Отдел
делопроизводства
и режима

Отдел кадров и
госслужбы

Управление по обеспечению
деятельности органов
предварительного следствия

Обеспечива-
ющие

**Оргпроектирование как
инструмент перехода к
инновационной модели
формирования структур
управления**

Организационное проектирование – это:



моделирование системы управления организацией, осуществляемое перед ее формированием или накануне значительных преобразований

Оно:



связано с нахождением соответствия между ключевыми элементами организации (структура, люди, задачи, системы решений и поощрений, а также неформальная организация и культура) и ее стратегией, которые приводят к успеху.

Задачи организационного проектирования:

- 1. Определение качественного и количественного состава элементов системы управления.**
- 2. Выбор конфигурации элементов системы в пространстве.**
- 3. Проектирование общей структуры системы управления.**
- 4. Разработка процессов, регламентирующих деятельность системы управления.**
- 5. Определение информационных взаимосвязей между элементами системы.**
- 6. Проектирование технологии управленческих процессов.**

Вывод

- Управление внутренними делами, также как управление в иных сферах и отраслях, представляет собой целенаправленную организующую деятельность. Управление предполагает наличие субъекта управления, прямых и обратных связей между ними.

- Содержание управления в сфере внутренних дел составляет деятельность по реализации целей, задач и функций управления, осуществляется в установленных формах и соответствующими методами.

- Управление в ОВД предполагает осуществление ряда функций, под которыми понимаются определенные направления деятельности по выполнению задач управления. Содержание функций диктуется спецификой объекта управления.

- Для успешного решения задач, стоящих перед ОВД создаются "организационные структуры", а для управления ОВД "организационные структуры управления".