ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРЕССА

Дикажев М.М., Ингушский государственный университет, доктор юридических наук, г. Магас, Российская Федерация, dikajev@mail.ru

Беженцев А.А., Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, adovd@mail.ru

Шевченко И.А., Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, skoda500@bk.ru

Авторами рассматривается дефиниция управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, сделан вывод, что исходным пунктом любой управленческой деятельности и необходимой предпосылкой эффективности системы управления является определение целей, для достижения которых и осуществляется управление. Так как цели управления конкретизируются в соответствующих задачах, а естественным посредником между задачами и целью выступает функция управления, как практическая деятельность в реализации поставленных задач, авторами раскрыты задачи управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, перечислены признаки, присущие функциям управления обеспечением служебной деятельности сотрудников, предложена их авторская классификация. Детально рассматриваются функции управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел по классификации функций управления на общие, специальные и вспомогательные (обеспечивающие), предлагаются направления по их оптимизации. Сделан вывод о том, что эффективность управления служебной деятельностью сотрудников органов внутренних дел не может определяться исключительно какой-то одной группой функций, а только их комплексной реализацией.

Ключевые слова: служебная деятельность сотрудников органов внутренних дел, цели управления, задачи управления, функции управления, общие функции управления, специальные функции управления, обеспечивающие функции управления.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-30-2-54-59

UDC 351.74:34

TASKS AND FUNCTIONS OF MANAGEMENT OF SERVICE ACTIVITY OF EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS: ANALYSIS AND PROSPECTS OF PROGRESS

Dikazhev M.M., Ingush State University, Magas, Russian Federation, dikajev@mail.ru

Bezhtentsev A.A., Saint-Petersburg university Ministry of the internal affairs of Russian Federation, St. Petersburg, Russian Federation, adovd@mail.ru

Shevchenko I.A., Saint-Petersburg university Ministry of the internal affairs of Russian Federation St. Petersburg, Russian Federation, skoda500@bk.ru

The authors consider the definition of the management of the maintenance of the internal affairs officers, concluded that the starting point of any management activity and the necessary prerequisite for the effectiveness of the management system is the definition of goals for which management is carried out. As the management objectives are specified in the relevant tasks, and the natural mediator between the tasks and the goal is the management function, as a practical activity in the implementation of the tasks set, the authors disclose the tasks of managing the support of the staff of the internal affairs bodies, the features inherent to the functions of managing the performance of employees, their author's classification is proposed. The functions of the management of the provision of official activities of employees of the internal affairs bodies on the classification of management functions into general, special and auxiliary (ensuring) functions are considered in detail, directions for their optimization are proposed. It is concluded that the efficiency of performance management of employees of internal affairs bodies cannot be determined solely by any one group of functions, but only by their complex implementation.

Key words: Service activities of employees of internal affairs bodies, management objectives, management tasks, management functions, general management functions, special management functions that provide management functions.

Ведущее место в обеспечении личной безопасности граждан, защите их прав, свобод и законных интересов занимают в системе государственных правоохранительных органов именно органы внутренних дел. Вместе с тем, сотрудники органов внутренних дел являются, прежде всего, гражданами России и поэтому обладают всеми правами и свободами человека и гражданина, установленными Конституцией Российской Федерации. На протяжении длительного периода времени сотрудники органов внутренних дел испытывали на себе и своих семьях экономические и социальные трудности, иные проблемы переходного состояния развития общества. Нерешенные социальные, духовные и правовые потребности сотрудников органов внутренних дел, определенные просчеты в правовой и социальной защите сотрудников могут привести к значительной потере органами внутренних дел своего профессионального ядра, падению престижа профессии полицейского, возникновению различных негативных проявлений в деятельности отдельных сотрудников и, наконец, к общему снижению эффективности деятельности органов внутренних дел. Этого допустить нельзя, поэтому в статье мы рассмотрим некоторые вопросы оптимизации управления служебной деятельностью сотрудников органов внутренних дел на современном этапе развития нашей державы.

Управление обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел – это процесс, содержание которого составляет деятельность по реализации его функций, которая осуществляется в установленных формах и соответствующими методами. А.П. Коренев отмечает, что именно в функциях проявляются сущность, содержание, цели и задачи управления, а место, которое занимают в системе управления функции, соответствуют цепочке: цели – задачи – функции – структура. Именно с помощью функций достигаются цели управления, и в то же время функция как определенный вид деятельности по управлению с помощью соответствующей ей организационной структуры обеспечивает выполнение задач управления [1, с. 172].

Можно считать аксиомой тот факт, что исходным пунктом любой управленческой деятельности и необходимой предпосылкой эффективности системы управления является определение целей, для достижения которых и осуществляется управление. Можно построить иерархическое дерево целей управления, но главной целью процесса управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации будет, на наш взгляд, создание, поддержание и улучшение условий для свободной, спокойной (насколько это возможно с учетом особенностей профессиональной деятельности со-

трудников органов внутренних дел) и творческой жизнедеятельности, обеспечение их сбалансированного существования и функционирования, комплексной реализации их жизненных личных и служебных потребностей, интересов и возможностей. Главная цель может уточняться другими – конкретизирующими целями, которые подчинены главной. Кроме того, в научной литературе указываются и другие градации целей государственного управления, в частности, по таким основаниям, как: объем – общие (для всего государственного управления) и частичные (для отдельных его подсистем) цели; результат – конечные и промежуточные цели; время – отдаленные, близкие и непосредственные цели [2, с. 85].

Цели управления конкретизируются в соответствующих задачах. Под задачами обычно понимают реальные, конкретные вопросы, которые нужно решать для достижения цели. К основным задачам управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел можно отнести такие, как:

- обеспечение прав, свобод сотрудников органов внутренних дел и их защиты, свободного развития своей личности каждым сотрудником органов внутренних дел;
- четкое определение обязанностей сотрудников органов внутренних дел и обеспечения их реализации;
- подготовка, принятие и реализация законов, подзаконных нормативно-правовых актов по вопросам обеспечения служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел;
- формирование государственно-правовых, социально-экономических условий для эффективной деятельности органов внутренних дел и их сотрудников;
- создание и обеспечение надлежащих социальных, правовых, финансовых, материально-технических, информационных условий деятельности сотрудников органов внутренних дел, четкая нормативно-правовая регламентация прохождения службы в органах внутренних дел России;
- недопущение нарушений служебных и личных прав сотрудников органов внутренних дел как при реализации ими своих профессиональных полномочий как представителей закона и государства, так и во внутрислужебных отношениях при прохождении ими службы в органах внутренних дел;
- обеспечение сочетания гласности и открытости в деятельности сотрудников органов внутренних дел, партнерства с населением державы для реализации совместных задач по охране прав и свобод человека и гражданина, обеспечения безопасности и правопорядка в стране, с четким соблюдением государственной и служебной тайны;

- неуклонное обеспечение законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел;

- реализация комплектования органов внутренних дел высококвалифицированными сотрудниками, постоянное поддержание их квалификации на высоком уровне и дальнейшее совершенствование их профессиональной подготовки;

- обеспечение правовой и социальной защиты пенсионеров органов внутренних дел, а в случаях, предусмотренных законом – членов семей сотрудников органов внутренних дел.

Отметим, что данный перечень не является исчерпывающим, его можно дополнять и конкретизировать. Кроме того, для решения отдельных основных задач могут устанавливаться подчиненные им промежуточные задачи, или, с учетом изменений в социально-экономическом, общественно-политическом развитии государства, могут устанавливаться новые задачи по управлению обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Поскольку цель служит идеальным прогнозированием результата управленческого труда, то первым шагом в ее достижении является само определение задач, а естественным посредником между задачами и целью выступает функция управления, как практическая деятельность в реализации поставленных задач. Понятием функций управления определяется и многозначная роль, которую выполняет субъект управления при реализации управленческих задач.

В наиболее общем толковании термин «функция» (лат. *functio*) в переводе с латинского означает осуществление, выполнение работы, деятельность [3, с. 1124]. Ученые-правоведы конкретизируют это понятие следующим образом: функция управления – это конкретное направление управленческого воздействия государственного управления на объект управления [4, с. 169]; комплекс взаимосвязанных организационно-правовых воздействий органа, каждого структурного подразделения, служит направлением для достижения цели, поставленной перед системой управления [5, с. 43]; наиболее типичные, однородные и четко выраженные виды (направления) деятельности управляющего субъекта, соответствующие содержанию, которые служат интересам достижения основных целей управляющего воздействия [6, с. 18]. Предлагаются и определения функций государственного управления как специфических по предмету, содержанию и способам обеспечения целостных управляющих воздействий государства.

Обобщая вышеизложенное, можно предложить следующее определение функций управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел: это – взаимосвязанные направления деятельности системы субъектов управления по выполнению поставленных задач для достижения общей конечной цели – обеспече-

ние надлежащего уровня служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Можно выделить следующие признаки, присущие функциям управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел:

- они вытекают из сущности управления, характеризующей его содержание и определяются назначением управленческой деятельности;

- являются объективно необходимыми для осуществления процесса управления и выражают наиболее существенные его черты;

- направлены на осуществление конкретных задач и достижение поставленных целей;

- представляют собой направления активной деятельности субъектов управления;

- являются относительно самостоятельными и одновременно взаимосвязанными общей целью, отличаются постоянством, непрерывностью и повторяемостью и реализуются соответствующими методами.

Каждая функция управления, чтобы воплощаться в действительность обязана обладать четко сформулированным смыслом, должен быть разработан процесс ее реализации, она обязана обладать оформленной структурой, в рамках которой заканчивается ее организационное обособление. При этом содержание функции обозначают те действия, которые реализовываются в рамках данной функции; процесс выполнения функции очерчивает логический порядок реализовываемых в рамках функции действий; структура же функции отвечает на вопрос как, или каким образом формально объединены между собой действия, составляющие данную функцию.

Необходимо отметить, что в науке не существует единой, абсолютной классификации функций управления, объясняется это, прежде всего, большим их количеством. Более того, практически в любой научной или учебной литературе по управлению содержится свой перечень управленческих функций, который хоть немного отличается от других. А. Файоль, который дал классическое определение научному управлению, обрисовал шесть узловых групп функций управления любой организацией: технические, коммерческие, финансовые, страховые, учетные и административные. Причем основными, обуславливающими он считал собственно административные функции, потому что их задача – формирование общей работы организации, подбор рабочего состава, согласования усилий, гармонизация действий. К административным функциям относятся планирование, организация, распорядительство, координация и контроль [7, с. 12]. Считаем, что к административным функциям, помимо перечисленных выше, целесообразно относить укомплектование, анализ, отчетность и прогнозирование.

Современная наука не имеет также и категорической позиции относительно классификации

функций управления. Предложим обобщенную классификацию функций управления. По целям функции управления разделим на общие, специальные и вспомогательные (обеспечивающие). В зависимости от направленности и места воздействия можно выделить внутренние и внешние функции управления или социально-организационные (влияние государственных органов на объекты управления) и внутриорганизационные (управление внутри государственного управленческого аппарата). Можно разделить функции управления на: 1) функции управленческого права (права управления), к которым можно отнести обеспечительную, интегративную, регулятивную, коммуникативную (информационную), охранную (функция принуждения), организационную, правопорождающую (правотворческую) и контроля; 2) функции органов исполнительной власти (функции государственного управления), а именно – информационное обеспечение, прогнозирование и моделирование развития системы, планирование, организация, распоряительство, руководство, координация, контроль и надзор как один из его видов, регулирование и учет.

Кроме того, функции можно дифференцировать на основные (объектные) – функции системы управления (они индивидуальны для конкретной системы, определяются своеобразием объекта воздействия, особенностями общественных отношений их регулирующих) и общие функции – функции процесса управления (предусматривают различные виды управленческой деятельности, осуществляемой с целью обеспечения успешного выполнения основных функций).

Существует еще очень много классификаций функций управления [8, 193 с.; 9, с. 264; 10, с. 114; 11, с. 93; 12, с. 47; 13, с. 54; 14, с. 198; 15, с. 7], но отдельно нам хотелось бы остановиться еще на их «предметной» классификации.

Выделим следующие группы: функции управления, направленные на обеспечение: 1) информацией управляемых объектов (функции прогнозирования, планирования); 2) необходимыми для их качественной деятельности и эволюции ресурсами (финансирование, материально-техническое обеспечение, стимулирование, кадровое обеспечение); 3) упорядоченности, слаженности в их работе (руководство, координация, организация, регулирование, контроль) и 4) усилий по первоначальному вырабатыванию и последующей оптимизации управляемых объектов в органическом соединении с такими же мерами руководящих субъектов (организационное проектирование, организационное развитие).

Теперь рассмотрим функции управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации по наиболее распространенной в науке административного права и теории управления классифи-

кации функций управления на общие, специальные и вспомогательные (обеспечивающие).

Общие функции управления присущи как всей системе государственного управления в целом, так и отдельным ее звеньям. Они объективно присущи любому процессу управления, осуществляются всеми субъектами управленческой деятельности. К общим функциям управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел можно отнести анализ, прогнозирование, планирование, организацию, управление, регулирование, координацию, учет и контроль в органах внутренних дел.

Специальные функции характеризуют особенности конкретного субъекта или объекта управления. Их виды и содержание обусловлены соответствующей сферой или отраслью управления. Эти функции являются основными, ведь ими определяется специфика управления соответствующим объектом. Если общие функции, как уже отмечалось, осуществляются в любой управленческой деятельности, то именно по специальным функциям можно отличить, например, процесс управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел от управления, скажем, сельским хозяйством, коммунальным хозяйством или иностранными делами.

К основным специальным функциям государства в сфере управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел можно отнести:

- защиту прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, осуществление их правовой и социальной защиты, обеспечение личной безопасности;
- развитие образования, науки, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта в органах внутренних дел;
- создание условий для всестороннего развития личности сотрудника органов внутренних дел;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства применительно к сотрудникам органов внутренних дел.

Дополнительно к специальным функциям управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел можно отнести следующие:

- обоснование финансовых и других материальных расходов на содержание сотрудников органов внутренних дел;
- разработка и внедрение профессиональных программ сотрудников органов внутренних дел, научно обоснованных нормативов численности сотрудников органов внутренних дел и их служебной нагрузки;
- выработка критериев оценки эффективности деятельности сотрудников органов внутренних дел;
- проведение научных исследований государственной службы в органах внутренних дел;

– разработка нормативно-правовых актов, устанавливающих государственно-служебные правоотношения в органах внутренних дел.

Некоторые специальные функции перекликаются с задачами управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Иногда можно констатировать, что по сути и по форме изложения функции и задачи могут совпадать, чем оправдывается самостоятельное существование функций-задач и функций-действий.

Специальные функции характеризуют также и особенности конкретного субъекта управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел России. Большинство из подразделений МВД России выполняет ряд специальных функций, среди которых есть специальные функции управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел (к примеру, они имеются у Департамента государственной службы и кадров МВД России, Управлений по работе с личным составом МВД, ГУ МВД, У МВД по субъектам федераций, конкурсных и аттестационных комиссий территориальных органов внутренних дел).

Функциями управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел обладают и научно-исследовательские и образовательные организации МВД России (относительно определения научно-обоснованных путей реформирования системы МВД России, разработки и внедрения профессиограмм сотрудников органов внутренних дел, научно-обоснованных нормативов численности сотрудников и их нагрузки; выработки критериев оценки эффективности

деятельности сотрудников органов внутренних дел, проведение научных исследований прохождения государственной службы в органах внутренних дел; разработки нормативно-правовых актов, устанавливающих государственно-служебные правоотношения в органах внутренних дел, правовую и социальную защиту сотрудников органов внутренних дел, проведение научных исследований по обеспечению безопасной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, внедрение научной организации труда в органах внутренних дел.

Специальные функции управления обеспечением служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел являются слишком многочисленными и разнообразными, но они взаимосвязаны общей целью и задачами.

И, наконец, вспомогательные (обеспечивающие) функции обслуживают процессы реализации общих и специальных функций. К ним относятся делопроизводство, кадровое обеспечение, финансирование и материально-техническое обеспечение, юридическое обслуживание органов внутренних дел. Несмотря на их подчиненность общим и специальным функциям, они являются незаменимым элементом управленческого процесса, ведь именно с их помощью создаются необходимые условия для качественной деятельности управленческих структур.

Таким образом, эффективность управления служебной деятельностью сотрудников органов внутренних дел не может определяться исключительно какой-то одной группой функций, а только их комплексной реализацией.

Литература

1. Административное право России: учебник. Ч. II. Государственное управление и административное право / под ред. А.П. Корнева. М.: Московская академия МВД России, Изд-во «Щит», 2002.
2. Государственное управление: учеб. пособие / А.Ф. Мельник, А.Ю. Смоленский, А.Ю. Васина, Л.Ю. Гордиенко / под ред. А.Ф. Мельник. М.: Изд-во «Знание-Пресс», 2003.
3. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. Т. 4. М.: Изд-во «Государственное издательство иностранных и национальных словарей», 1940.
4. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА М», 2002.
5. *Бачило И.Л.* Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976.
6. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М.: Изд-во «Юристъ», 2002.
7. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд / сост. Л. Подвойский. М.: Изд-во «Республика», 1992.
8. *Тебекин А.В., Сурат И.Л.* Основы принятия управленческих решений: учеб. пособие. М.: Изд-во «Московского экономического института», 2018.
9. *Поникаров В.А., Павлова Л.В., Мацуков Н.Н.* Усовершенствование классификации функций управления в административно-правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы России // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2018. № 2 (36).
10. *Николаев Н.А.* Повышение уровня соответствия функций управления персоналом целям предприятия как фактор снижения оппортунизма сотрудников // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17. № 1.
11. *Алехина Л.Л., Карташова И.А.* Функциональная роль исследований в развитии систем управления // Вестник ОрелГИЭТ. 2017. № 2 (40).

12. *Вечерская С.Е.* Зависимость вида целевой функции оптимизации от модели управления // Вестник Российского нового университета. Сер.: Сложные системы: модели, анализ и управление. 2017. № 2.
13. *Султан А.* Вопросы оценки эффективности управленческой деятельности // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 22 (104).
14. *Магомедова М.С.А., Ялмаев Р.А.* Проблема классификации функций государственного управления // Научный альманах. 2016. № 10-1 (24).
15. *Омельченко В.В.* Систематизация и анализ истоков происхождения ключевых понятий государственного управления «надзор» и «контроль» // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Государственное и муниципальное управление. 2016. № 1.

References

1. *Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. Ch. II. Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo / pod red. A.P. Korneva. M.: Moskovskaya akademiya MVD Rossii, Izd-vo «Shchit», 2002.*
2. *Gosudarstvennoe upravlenie: ucheb. posobie / A.F. Mel'nik, A.Yu. Smolenskii, A.Yu. Vasina, L.Yu. Gordienko / pod red. A.F. Mel'nik. M.: Izd-vo «Znanie-Press», 2003.*
3. *Tolkovyi slovar' russkogo yazyka / pod red. D.N. Ushakova. T. 4. M.: Izd-vo «Gosudarstvennoe izdatel'stvo inostrannykh i natsional'nykh slovarei», 1940.*
4. *Starilov Yu.N.* Kurs obshchego administrativnogo prava: v 3 t. T. I: Istoriya. Nauka. Predmet. Normy. Sub"ekty. M.: Izdatel'skaya gruppa «NORMA-INFRA M», 2002.
5. *Bachilo I.L.* Funktsii organov upravleniya: pravovye problemy oformleniya i realizatsii. M.: Yurid. lit., 1976.
6. *Administrativnoe pravo / pod red. L.L. Popova. M.: Izd-vo «Yurist'», 2002.*
7. *Upravlenie – eto nauka i iskusstvo / A. Faiol', G. Emerson, F. Teilor, G. Ford / sost. L. Podvoiskii. M.: Izd-vo «Respublika», 1992.*
8. *Tebekin A.V., Surat I.L.* Osnovy prinyatiya upravlencheskikh reshenii: ucheb. posobie. M.: Izd-vo «Moskovskogo ekonomicheskogo instituta», 2018.
9. *Ponikarov V.A., Pavlova L.V., Matsukov N.N.* Usovershenstvovanie klassifikatsii funktsii upravleniya v administrativno-pravookhranitel'noi deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy Rossii // Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus'. 2018. № 2 (36).
10. *Nikolaev N.A.* Povyshenie urovnya sootvetstviya funktsii upravleniya personalom tselyam predpriyatiya kak faktor snizheniya opportunizma sotrudnikov // Mir ekonomiki i upravleniya. 2017. T. 17. № 1.
11. *Alekhina L.L., Kartashova I.A.* Funktsional'naya rol' issledovaniy v razvitii sistem upravleniya // Vestnik OrelGIET. 2017. № 2 (40).
12. *Veckerskaya S.E.* Zavisimost' vida tselevoi funktsii optimizatsii ot modeli upravleniya // Vestnik Rossiiskogo novogo universiteta. Ser.: Slozhnye sistemy: modeli, analiz i upravlenie. 2017. № 2.
13. *Sultan A.* Voprosy otsenki effektivnosti upravlencheskoi deyatel'nosti // Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya. 2017. № 22 (104).
14. *Magomadova M.S.A., Yalmaev R.A.* Problema klassifikatsii funktsii gosudarstvennogo upravleniya // Nauchnyi al'manakh. 2016. № 10-1 (24).
15. *Omel'chenko V.V.* Sistematizatsiya i analiz istokov proiskhozhdeniya klyuchevykh ponyatii gosudarstvennogo upravleniya «nadzor» i «kontrol'» // Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Ser.: Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. 2016. № 1.

*Поступила в редакцию 26 апреля 2019 г.
Received 26 April, 2019*