
**12.00.07 СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР.
ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.
АДВОКАТУРА**

Кайрат Бердалиев,

кандидат юридических наук,
Министерство внутренних дел Кыргызской
Республики
E-mail: kairat-berdaliev@mail.ru



<http://dx.doi.org/10.26739/2181-9130-2017-11-1>

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ В
ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Аннотация: В статье рассматривается вопрос целеполагания в организации деятельности органов внутренних дел. Отражена действующая система оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики. Актуализируется внедрение системы управления по целям (МВА).

Ключевые слова: Органы внутренних дел, субъект, управление, критерии оценки деятельности органов внутренних дел, система, управление по целям.

Kairat Berdaliev,

Candidate of legal sciences,
The Ministry of internal Affairs of the Kyrgyz
Republic
E-mail: kairat-berdaliev@mail.ru

**METHODOLOGICAL PROBLEMS OF GOAL SETTING IN THE
ORGANIZATION OF THE ACTIVITY INTERNAL AFFAIRS
AGENCIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

Abstract: The article discusses the issue of goal-setting in the organization of the activities of internal affairs agencies. Addresses the issue of the current system for evaluating the activities of the internal affairs agencies of the Kyrgyz Republic. The implementation of the Management by Objectives (MBA).

Keywords: Internal affairs agencies, subject, management, criteria for evaluating the activities of internal affairs agencies, system, management by objectives.

Berdaliev G'ayrat,

Yuridik fanlar nomzodi,
Qirg'iziston Respublikasi Ichki ishlar vazirligi
E-mail: kairat-berdaliev@mail.ru

**QIRG'IZISTON RESPUBLIKASI ICHKI ISHLAR IDORALARI
FAOLIYATINI TASHKIL ETISHDA MAQSADLARNI
BELGILASHNING USLUBIY MUAMMOLARI**

Annatsiya: Maqolada ichki ishlar organlari faoliyatini tashkil etishda maqsadlarni belgilash masalasi muhokama qilinadi. Qirg'iziston Respublikasi ichki ishlar organlari faoliyatini baholashning amaldagi tizimi masalasini aks ettiriladi. Maqsadlarga muvofiq menejmentni amalga oshirish masalalari aks ettiriladi (MBA).

Kalit so'zlar: Ichki ishlar idoralari, subyekt, menejment, ichki ishlar idoralari faoliyatini baholash mezonlari, tizim, maqsadlar bo'yicha boshqarish.

2017 №11

В настоящее время целый ряд вопросов управления в правоохранительных органах считаются исследованными. В действительности, на практике возникает немалое количество проблем, которые при их тщательном изучении оказываются результатом недостатков существующей доктрины управления.

Превалирующая часть современных концепций управления основываются на цикл, в который входит сбор информации о среде функционирования, анализ собранной информации, целеполагание с определением средств их достижения, формулирование задач и их реализация, контроль за исполнением управленческого решения, с последующей оценкой результатов деятельности для решения вопроса о корректировке целей или средств.

При этом системы оценки деятельности и критерии её эффективности являются как механизмом целеполагания, так и базой создания элементов мотивации личного состава (персонала организации).

В связи с чем, существующая с советских времен, а также предшествующие системы оценки деятельности органов внутренних дел в значительной степени позволяют определить особенности реализуемой программы управления, понять значение и природу различных внутрисистемных событий, а также исследовать получаемый эффект от тех или иных решений.

К числу профильных действующих документов по этой тематике следует отнести Указ Президента КР "О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики" от 18 июля 2016 года УП № 161 [1].

Мы отнюдь не отрицаем целого ряда новых и достаточно интересных новелл организационного характера в действующей системе реформирования [1], однако и сейчас всё организовано вокруг прежнего методологического правила: центральными звеньями ведомства определяются количественные критерии (показатели), которые затем формируются (достигаются) в ходе оперативно-служебной деятельности нижестоящих (и оцениваемых) подразделений.

Несомненно, принятое в 2015 году "Положение об основах комплексной оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики" [2] внесло свои коррективы в оценку деятельности органов внутренних дел, но не до конца. До сих пор не нашло своего развития. Хотя, нельзя не отметить, что определенные сдвиги в этом направлении имеются.

До сих пор, несмотря на достигнутые реформы института оценки деятельности ОВД, формируемые показатели деятельности упорядочиваются в определённые формы статистической отчётности. Задачи ставятся как "достижение положительной или отрицательной динамики показателя" либо как "изменение структурного соотношения показателя в заданном массиве". В процессе оценивания результатов деятельности производится сравнение полученного показателя с аналогичным периодом прошлого года, который является как базисом оценивания, так и ориентиром для определения требуемых показателей на следующий год.

Поэтому, в итоге мы можем положить в основу оценки деятельности любые показатели - даже принципиально новые, и по-разному трактовать эффективность деятельности с позиций структурно-динамических изменений наблюдаемых показателей.

Но остаётся главное - это инвариантный методологический каркас, который обладает рядом существенных изъянов, одинаково проявившихся, начиная с советского времени до наших дней. В результате постановка новой цели каждый раз опирается не на мониторинг состояния собственной системы и среды функционирования, а на количественные результаты предшествующей деятельности.

Описанная общая методологическая особенность действующей и предыдущих систем оценки имеет и другие негативные последствия [3], однако в рамках настоящей статьи мы не будем на них подробно останавливаться.

Основное внимание хотелось бы обратить на те проблемы, которые существуют на современном этапе в области управления органами внутренних дел и которые связаны с внедрением элементов системы управления по целям при сохранении прежнего методологического каркаса механизма целеполагания.

В органах исполнительной власти, в том числе и в правоохранительной сфере наступила необходимость внедрения элементов системы управления по целям (так называемой МВО - Management by Objectives). Этот подход имеет мировое признание благодаря целому ряду достоинств, которые обеспечили рост производительности и эффективность использования ресурсов в деятельности многих крупных компаний. Он же позволяет оптимально планировать расходы и поступательно добиваться максимальной отдачи от затраченных средств. Отмеченная система управления по целям полностью коррелируется с действующей комплексной оценкой деятельности органов внутренних дел. Поскольку, внутриведомственная оценка включает в себя следующие компоненты: - оценка оперативно-служебной деятельности ОВД; - оценка управленческой деятельности ОВД; индивидуальная оценка сотрудников ОВД. МВО же можно определить, как процесс выявления критериев и оснований эффективности как отдельных сотрудников, так и целых подразделений ОВД.

МВО был введен в бизнес-оборот в 1954 году. По концепции данной системы управления по целям, цели компании в целом и каждого сотрудника в отдельности должны соотноситься с полученными результатами в результате их деятельности.

Преимущества СУЦ в следующем:

- четко выстроенная иерархия целей (начиная со стратегических целей государства до оперативных целей отдельного сотрудника);
- взаимная согласованность установленных целей на каждом уровне управления;
- наличие обратной связи и возможность корректировки управляемых элементов системы (сотрудник, подразделение, министерство).

К "слабым" сторонам СУЦ можно отнести:

- издержки на разработку СУЦ, поскольку требуется время, определенные усилия и ресурсы;
- данный способ предполагает привлечение многих элементов системы, а также ресурсные издержки;

- первичная разработка, внедрение системы, с последующим налаживанием требует много времени и затрат, чем поддержание ее функционирования в дальнейшем [4].

Установлены пять базовых принципов МВО:

1) цели разрабатываются не только для системы (правоохранительный орган), но и для элементов системы (сотрудник). При этом, цели отдельного элемента, подсистемы должны напрямую выходить из целей самой системы.

2) цели разрабатываются, и дальше спускаются "сверху вниз" согласно организационной иерархии для обеспечения связи с основополагающей государственной стратегией;

3) непосредственное участие сотрудника в принятии решения? В системе МВО цели не просто "спускаются сверху-вниз", они действительно прорабатываются совместно (субъект-объект).

Однозначно, МВД КР как подсистема правоохранительной системы государства в целом, должна соблюдать общую государственную политику обеспечения национальной безопасности. Стратегические цели спускаются "сверху вниз". Указанная тенденция, также, действует в действующей системе оценки деятельности ОВД Кыргызской Республики. Однако, общая концептуальная цель никоим образом не должна помешать совместному процессу целеполагания. Однозначно, в процессе целеполагания, в ходе обсуждения? руководитель с подчиненным начинают лучше понимать, что именно необходимо делать и каким образом. Тем не менее, принципы МВО не обязательно использовать в службах и подразделениях, где не требуется высокой квалификации сотрудника;

4) мониторинг и оценка оперативно-служебной деятельности и наличие постоянной обратной связи;

5) все цели должны соответствовать требованиям "SMART".

Для того чтобы разработать СУЦ органы внутренних дел, как минимум, должны определиться со стратегическими целями, разбить их на подцели, то есть создать дерево целей различных уровней (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные), исходя из целей определить задачи. К примеру, сформулированные цели общего государственного характера, должны перейти в ведомственный уровень и так до последней цепочки согласно организационной иерархии. Поскольку эффективная деятельность системы требует, чтобы каждая деятельность была подчинена его общим целям [5].

Также, нам хотелось бы отметить существующие "барьеры" в использовании принципов МВО:

Первый барьер: Нам всегда нужно учитывать наши национальные интересы, традиции и ментальность народа. При применении указанной методологии целеполагания, возникают ряд спорных моментов. Например, в США или Великобритании такая система управления опирается на социокультурную организацию самого общества и особенности правовой семьи. Там скрупулезно подсчитывают убытки от преступности, затраты государства на содержание правоохранительной системы, а также эффект от деятельности последней. Этот эффект в первую очередь преломляется через финансовый вопрос [6].

Но в таких государствах достаточно организационных и правовых средств для

решения задачи в таком направлении: дискреционные полномочия прокурора решать вопрос о целесообразности уголовного преследования с позиций затратности и ожидаемого эффекта, институт сделки и прочее. По этой же причине в большинстве государств, в особенности принадлежащих англосаксонской правовой семье, не ведётся учет всех преступлений и не ставится задача ежемесячно или ежегодно повышать процент раскрываемости преступлений, реализуя принцип неотвратимости наказания за каждое совершённое уголовно-наказуемое деяние. Тратить финансы и человеческие ресурсы на борьбу с теми фактами, которые имели место в прошлом, считается нецелесообразным. Большого эффекта предполагается достичь вложением средств в будущее, принятием упреждающих мер и организацией контроля.

В правовой культуре Кыргызстана главенствует принцип законности и стремление к неотвратимости наказания за каждое совершенное преступление. Принцип целесообразности в этом случае играет подчинённую роль, однако именно он положен в основу системы управления по целям.

Второй барьер. Система МВО не может внедряться, если внешняя среда, с которой взаимодействует организация, недостаточно изучена или слишком динамична (неустойчива по своим параметрам).

При этом интерпретация многих критериев через выбранные показатели и их изменения не является бесспорной (даже с точки зрения диалектики) и относится скорее к сфере политико-правовых решений.

Такая конкретизация резко снижает гибкость всей системы, равно как и её чувствительность к изменениям внешней среды. В итоге условия среды функционирования могут измениться и деятельность организации станет неэффективной, хотя система оценки будет показывать превосходные или вполне приемлемые результаты и вводить нас в заблуждение.

Определение целей и формулировка задач - одно из важнейших положений управления. Не вызывает никаких сомнений положение, что цели должны быть достижимыми, должны выстраиваться в иерархию и не вступать в противоречие друг с другом. Однако соблюдение именно этого положения оставляет желать лучшего. В частности, такие показатели, как постоянный и неуклонный рост нагрузки на одного следователя по расследованным уголовным делам сочетаются с требованиями неуклонного повышения качества расследования.

Даже если не принимать во внимание достижения многих наук о соотношении количества и качества в деятельности человека, можно привести слова И.И. Карпеца о том, что у любого высокопрофессионального сотрудника милиции есть определенный предел по нагрузке, за которым либо упадет качество, либо он станет на путь укрытия преступлений от учета [7]. В системе и методике оценки деятельности ОВД имеется достаточное количество таких, по существу, взаимоисключающих целей.

Третий барьер. Система МВО не всегда работает в организациях, структура и функции которых находятся в состоянии становления, окончательно не оформились. МВД Кыргызстана является ярким примером такой организации: те или иные структурно-функциональные изменения происходят в этой системе ежегодно.

В таких условиях у организации первостепенными являются задачи выживания и адаптации, а не задачи развития, которые обслуживаются системой управления по целям.

Более того, действительный потенциал и состояние всех звеньев системы до конца не ясны. В существующих условиях такие выводы делаются, исходя из достигнутых статистических показателей оперативно-служебной деятельности, а также показателей материально-технической оснащённости и кадровой укомплектованности.

Однако действительное положение дел указывают на то, что показатели оперативно-служебной деятельности сильно завышены, постоянно растущая нагрузка на личный состав большинства подразделений демотивирует сотрудников и резко снижает качество работы. Кроме того, в кадровом и материально-техническом обеспечении существуют серьёзные проблемы.

Следовательно, действительный потенциал органов внутренних дел неизвестен и перепроверить его невозможно: какой руководитель согласится показать реальное положение дел и действительные возможности своего подразделения, чтобы тем самым подписаться под фактом завышения собственных показателей?

Механическое внедрение элементов системы МВО в систему управления органами внутренних дел Кыргызстана в настоящее время и в теории не решит всех проблем ОВД. Поэтому, система управления по целям должна внедряться в органах внутренних дел Кыргызской Республики не полностью (поскольку некоторые элементы не подходят), а в адаптированной модификации и соотноситься с принципами комплексной оценки деятельности ОВД РК.

Необходимо многое поменять в правовой культуре, теории и уголовной политике. По нашему глубокому убеждению, существующая доктрина управления в органах внутренних дел Кыргызстана требует глубокого переосмысления в интересах реального повышения эффективности их деятельности и обеспечения контроля преступности.

Сноски/References/Adabiyotlar

1. Указ Президента КР "О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики" от 18 июля 2016 года УП № 161 (В ред. Указа Президента КР от 11 апреля 2017 года УП № 73 [Текст] // Эркин-Тоо. - 2017. - 14 апр. (№45) (Decree of the President of the Kyrgyz Republic "On Measures for Reforming the System of Law Enforcement Agencies of the Kyrgyz Republic" dated July 18, 2016 UE № 161 (as amended by the Decree of the President of the Kyrgyz Republic on April 11, 2017 UE № 73 [Text] // Erkin-Too. - 2017. - April 14 (№ 45)).

2. Постановление Правительства Кыргызской Республики "Положение об основах комплексной оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики" от 24 февраля 2015 года №81/Справочно-правовая система [Бишкек], 1991-2011. URL: <http://online.toktom.kg>. (Decree of the Government of the Kyrgyz Republic "Regulation on the Basics of the Comprehensive Assessment of the Activities of the Internal Affairs Bodies of the Kyrgyz Republic" dated February 24, 2015 № 81 / Reference and Legal System [Bishkek], 1991-2011. URL: <http://online.toktom.kg>)

-
-
3. Шиханов В.Н. Несоответствие системы и методики оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации как причина формирования латентных целей правоохранительной организации // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с преступностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе: Сборник материалов международной научно-практической конференции, 17-18 мая 2007 г./ Под ред. Е.П. Кима, А.А. Михайличенко. - Хабаровск: Дальневост. юрид. ин-т МВД России, 2007. - С.266-269 (Shikhanov V.N. Inconsistency of the system and methodology for assessing the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation as a reason for the formation of latent goals of a law enforcement organization // Actual problems of the theory and practice of combating crime in the Asia-Pacific region: Collection of materials of an international scientific and practical conference, May 17-18, 2007 / Ed. E.P. Kim, A.A. Mikhaylichenko. - Khabarovsk: Far East. legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2007. - P.266-269)
4. Тарелкина Т. Управление по целям // Менеджмент сегодня. - № 1. - 2003. - С. 23-32 (Tarelkina T. Management by objectives // Management today. - № 1. - 2003. - P. 23-32)
5. Друкер П. Практика менеджмента. Пер. с англ.: Учебное пособие. - М.: Издательский дом "Вильямс", 2000 (Drucker P. Management Practice. Per. from English: Textbook. - M.: Williams Publishing House, 2000)
6. Полиция и борьба с преступностью за рубежом. Информационный сборник. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. - С. 9-19 (Police and the fight against crime abroad. Information collection. - M.: All-Union Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 1991. - P. 9-19)
7. Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. - М., 1992. - С. 63 (Karpets I.I. Crime: illusions and reality. - M., 1992. - P. 63)