

УДК 351.74:377(045)

*Ф.В. Лидер***ПРИМЕНЕНИЕ СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНОГО, ФУНКЦИОНАЛЬНО-СТРУКТУРНОГО И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ<sup>1</sup> ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ НА ОКРУЖНОМ, МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ<sup>2</sup>**

В настоящее время проблемы функционирования и дальнейшего развития ЦПП, обеспечивающих органы внутренних дел<sup>3</sup> квалифицированными сотрудниками, обладающими необходимыми компетенциями для успешного осуществления профессиональной служебной деятельности, являются актуальными и нерешенными. Какова перспектива их существования – полная или частичная ликвидация? Возможно ли, в качестве альтернативы, сохранение и развитие данных образовательных подразделений? В настоящей статье рассмотрена возможность интеграции структурно-функционального, функционально-структурного и программно-целевого подходов к управлению данными образовательными подразделениями ЦПП, предложено совершенствование нормативного правового регулирования, их деятельности и организационного построения и разработана Программа развития на среднесрочную перспективу.

*Ключевые слова:* стратегия развития, управление, административная деятельность, административное право, нормативное правовое регулирование, структурно-функциональный, функционально-структурный и программно-целевой научные подходы, профессиональная подготовка, сотрудники органов внутренних дел, образовательное подразделение, программа.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-6-1078-1087

Проблематика изучения структурно-функционального подхода в управлении социальными системами получила свое развитие в работах таких зарубежных ученых, как Э. Дюркгейм, В. Лефевр, Б. Малиновский, А. Редклифф-Браун, Т. Парсонс и других, развивавших и конкретизировавших идеи стабильности эффективного функционирования сложноорганизованных системных объектов, внутри которых ведущая роль отводилась структурным элементам, взаимосвязанным между собой и имеющим определенное функциональное значение. Согласно их исследованиям, общество реализует свои функции посредством создания определенных структурных элементов. При этом каждый элемент социальной системы выполняет свою роль по сохранению устойчивости системы в целом, через нее влияя на внешнюю среду. Т. Парсонс, развивая данную теорию, утверждал, что общество следует изучать как систему действий индивидов, благодаря которым прослеживаются все общественные закономерности.

В дальнейшем идеи данного подхода получили свое развитие и нашли свое отражение в функционально-структурном подходе, большое значение в развитии которого внесли такие ученые, как Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Эмерсон, Р.К.Мертон, Н. Луман. В основе разрабатываемой ими теории лежит идея диалектики функций и структуры, при этом функции отводится ведущая роль по отношению к структуре в процессе развития системы. Структура, отходя на второй план, перестает быть фактором устойчивости последней и становится фактором ее обновления. С свою очередь, изменение условий внешней среды вызывает изменение функций системы и ведет к изменению ее структуры. Одновременно и структура системы оказывает воздействие на функцию. Таким образом, функция и структура диалектически взаимосвязаны, оказывают влияние друг на друга в процессе развития системы.

В дальнейшем вышеуказанные подходы получили свое теоретическое и практическое развитие в теории управления и теории организации. В данном направлении плодотворно работали такие зарубежные ученые, как Ф. Тейлор, А. Файоль, М. Вебер, Л. Гьюлик, Л. Урвик, Р.А. Чандлер, Р. Лайкерт, И. Ансофф, Д. Норт, Г. Минтцберг другие. Среди российских ученых трудились в данном направлении А.А. Богданов, В.Б. Аверьянов, Г.В. Атаманчук, В.Г. Вишняков, Д.М. Гвишиани, Б.З. Мильнер,

<sup>1</sup> Далее – «образовательные подразделения», «ЦПП», «Центры»

<sup>2</sup> Далее – «территориальный орган»

<sup>3</sup> Далее – «ОВД»

А.И. Пригожин, Ю.А. Тихомиров, А.В. Тихонов и другие. Именно организация является важнейшей характеристикой любой системы, состоящей из динамичных и сложных социальных элементов, образованных людьми для достижения социально значимых целей. При этом люди, объединенные социальными отношениями, наделены жестко закрепленными социальными статусами и ролями. По существу, организация – это искусственная система, создаваемая людьми для достижения определенных целей. Схематично структурно-функциональный подход к управлению организацией можно представить следующим образом: «структура организации – функциональная специализация служб и подразделений – стратегия развития»<sup>4</sup>. В зависимости от внешних обстоятельств любая организация выбирает стратегию и организует свою деятельность в соответствии с ней. При разработке организационной структуры субъект управления вначале определяет миссию и цели, затем в соответствии с целевыми ориентирами обозначает набор необходимых функций и ранжирует их по степени значимости, и уже исходя из функций, определяет элементы структуры организации.

В свою очередь, определение рационального соотношения между функциональными и структурными элементами организации невозможно без обращения к программно-целевому подходу, который придает им целевую ориентацию в условиях многофункциональности системы и многообразия ее структурных составляющих. Благодаря трудам Р. Акоффа, У. Кинга, Д. Клиланда, С. Оптнера, Г. Саймона, С. Черчмена, А. Ньюэлла и других ученых данный подход также получил свое теоретическое и практическое развитие в теории систем, теории организации, теории оптимального управления и теории принятия решений и представляет собой метод решения сложных проблем посредством разработки и проведения мероприятий, ориентированных на цели, достижение которых и обеспечивает их решение. Схематично суть данного подхода можно представить следующим образом: «проблема – цель – задачи – ожидаемые результаты – решение – программа (проект) – ресурсы – контроль». Имеющиеся в организации управленческие проблемы определяют цели, задачи, их решения, достижение которых требует создания определенной программы (проекта) мероприятий. Для данной программы подбираются ресурсы и оптимизируется бюджет, исполнение которого контролируется.

Ученые системы ОВД также внесли свой вклад в исследование проблем развития организационной и функциональной структур ОВД в целом, выработки, принятия и реализации управленческих решений в частности. Значительный вклад в данном направлении принадлежит таким ученым, как В.М. Анисимков, В.З. Веселый, С.Е. Вицин, А.П. Герасимов, А.Ф. Майдыков, В.Д. Малков, А.Х. Миндагулов, В.Ф. Сухарев, Г.А. Туманов, А.П. Ипакяна, Е.Ф. Яськов и другим.

В настоящее время, когда стремительная динамика современной жизни выдвигает новые исследовательские приоритеты и активизирует методологические поиски, попытка анализа системы функционирования ЦПП территориального органа системы ОВД посредством интеграции трех подходов (изменения, развития и сохранения) представляется плодотворной.

В структуре территориального органа созданы ЦПП как образовательные подразделения, осуществляющие профессиональное обучение граждан, впервые принимаемых на службу в ОВД Российской Федерации<sup>5</sup> на должности рядового и начальствующего состава, а также переподготовку и повышение квалификации действующих сотрудников ОВД. В настоящее время 30 ЦПП 28 территориальных органов МВД России осуществляют профессиональное обучение по программам профессиональной (первоначальной) подготовки. При этом каждый ЦПП представляет собой структурируемую систему образовательных специализированных, тесно связанных между собой подразделений, выполняющих свои цели, задачи и функции.

С 2012 года МВД России приступило к совершенствованию системы первоначальной подготовки кадров посредством реорганизации структуры и численности образовательных подразделений территориального органа, а также переориентации с количественных показателей обучения на качественные. В мае 2013 года большая часть ЦПП по субъектам РФ была ликвидирована решением МВД России, а их функции переданы образовательным учреждениям (академиям, университетам и институтам) системы МВД России. Принятие такого кардинального решения было продиктовано отсутствием у ряда образовательных подразделений необходимой кадровой и учебно-материальной базы, отвечающей требованиям, связанным с реализацией положений Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ».

<sup>4</sup> Магданов П.В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // *Arg Admenestrandi*. Пермский гос. ун-та. 2010. № 1. С. 5-13.

<sup>5</sup> Далее – РФ

Но давайте попытаемся ответить на вопросы: так ли необходима такая организационно-управленческая мера в виде продолжения ликвидации ЦПП? Возможно ли, в качестве альтернативы, развитие данных образовательных подразделений путем реализации среднесрочной программы развития ЦПП территориального органа?

В основополагающем нормативном правовом акте, регламентирующем деятельность ЦПП, не сформулирована цель создания данных образовательных подразделений. Так, в приказе МВД России от 16.09.2008 № 806, определяющем основы функционирования ЦПП, цель их создания не декларируется, а подменяется понятием «деятельность» («функция»). Так, согласно пункту 2 раздела 1 данного приказа деятельностью ЦПП, подлежащей лицензированию, является профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки граждан, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации на должности рядового и начальствующего состава, а также по программам переподготовки и повышения квалификации по должностным категориям сотрудников органов внутренних дел<sup>6</sup>. Аналогичная ситуация и в другом ведомственном приказе МВД России от 05.05.2018 № 275 – определено, что граждане, впервые принятые на службу в органы внутренних дел, проходят профессиональное обучение ... в целях приобретения ими основных профессиональных знаний, умений, навыков и компетенции, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; действующие сотрудники ... в целях приобретения компетенции, необходимой для осуществления нового вида оперативно-служебной деятельности, получения новой квалификации, а также в целях совершенствования имеющейся и (или) приобретения новой компетенции, необходимой для осуществления оперативно-служебной деятельности, и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации по замещаемой должности<sup>7</sup>. В данном нормативном правовом акте главным видом деятельности ЦПП декларируется профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по должности служащего «Полицейский». Однако «профессиональное обучение» – это не цель, а вид деятельности, процесс.

Предлагаем дополнить приказ МВД России от 16.09.2008 № 806 положениями о цели создания ЦПП, изложив пункт 1 раздела 1 приказа МВД России от 16.09.2008 № 806 в следующей редакции: «с целью эффективного профессионального обучения кадров для структурных подразделений и организаций, созданных для реализации задач территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, квалифицированными сотрудниками, обладающими необходимыми компетенциями для успешного осуществления профессиональной служебной деятельности в современных реалиях».

В свою очередь, целью создания Программы развития ЦПП следует определить совершенствование, в том числе с использованием информационных технологий, уровня подготовки кадров для структурных подразделений территориального органа и территориальных органов на районном уровне, обеспечение их высококвалифицированными сотрудниками, обладающими необходимыми компетенциями для успешного осуществления профессиональной служебной деятельности.

В ряде научных статей появились мнения, предлагающие оперировать понятием «подготовка полицейского», а не понятием «обучение полицейского» при осуществлении первоначальной подготовки сотрудников ОВД Российской Федерации<sup>8</sup>. При этом отсутствует четкое понимание, почему понятие «подготовка» шире понятия «обучения». На наш взгляд, понятие «обучение» является более объемным и включает в себя составной частью понятие «подготовка». При обучении или подготовке сотрудников ОВД важно одно: и то и другое должно быть ориентировано на максимальную интеграцию данных процессов с практической деятельностью сотрудников.

<sup>6</sup> Пункт 2 раздела I Типового Положения о центре профессиональной подготовки территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне приказа МВД России от 16.09.2008 № 806 «Об организации деятельности Центра профессиональной подготовки территориального органа Министерства внутренних дел России на окружном, межрегиональном и региональном уровне».

<sup>7</sup> Пункты 10 и 11 раздела II Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации Приказа МВД России от 05.05.2018 № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации».

<sup>8</sup> Долгих И.П. Профессиональная подготовка сотрудников полиции в России: верной ли дорогой идем? // Полицейская и следственная деятельность. 2016. № 4. С. 46–55.

В ряде случаев требуется уточнение задач и ревизия функций, возложенных как на управленческий аппарат, так и на структурные подразделения ЦПП. Так, в приказе МВД России от 16.09.2008 № 806 в перечне задач, стоящих перед ЦПП, указываются явно декларативные: например, «удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством профессионального обучения; формирование у обучаемых гражданской позиции и трудолюбия, развитие ответственности, самостоятельности и творческой активности при выполнении поставленных перед ними оперативных-служебных задач»<sup>9</sup>. Задачи – это уточненные цели. Поэтому они требуют более четкого определения с последующим детальным определением в функциях (направлениях деятельности).

Так, задачи Программы развития ЦПП на среднесрочную перспективу должны быть поставлены следующим образом:

- совершенствование проводимой работы со стажерами в рамках оценки их результатов индивидуального обучения в период испытания перед поступлением на службу в органы внутренних дел;
- совершенствование качества обучения сотрудников подразделений, зачисляемых на профессиональное обучение в ЦПП по основным образовательным программам профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки;
- повышение качества учебно-методического и информационного обеспечения образовательного процесса;
- повышение практической направленности учебного процесса при реализации основных образовательных программ профессионального обучения;
- повышение уровня профессиональной подготовленности сотрудников ЦПП к выполнению функциональных обязанностей в соответствии с замещаемой должностью;
- совершенствование работы по укреплению дисциплины и законности и нравственно-патриотическому воспитанию личного состава, профилактике правонарушений коррупционной направленности и дорожно-транспортных происшествий, психологическому обеспечению;
- совершенствование социально-культурной сферы и спортивной инфраструктуры с целью улучшения условий учебы, труда, проживания, укрепления здоровья и качественного отдыха личного состава;
- совершенствование материально-технического обеспечения образовательной деятельности;
- повышение уровня информационно-технического обеспечения и антитеррористической защищенности ЦПП;
- обеспечение жизнедеятельности объектов ЦПП.

Одними из факторов, негативно влияющих на кадровую безопасность системы ОВД, являются низкий уровень образования кандидатов, принимаемых на службу и его несоответствие требованиям профессии «Полицейский», а также низкий образовательный уровень слушателей, прибывших на первоначальное профессиональное обучение в ЦПП.

В первом случае ЦПП отводится роль подразделения технического контроля и информатора территориального органа о результатах испытаний: речь идет об оценке результатов индивидуального обучения стажеров в период испытания при поступлении на службу в ОВД по знанию законодательных, иных нормативных правовых актов в сфере внутренних дел и общей физической подготовки. В данном случае ЦПП проводит тестирование знаний кандидатов на службу в ОВД, полученных ими в процессе стажировки, сталкиваясь при этом с рядом проблем: в 2021 году по окончании индивидуального обучения неудовлетворительные оценки получил 2841 стажер. Такие неудовлетворительные результаты объясняются следующими причинами: недостаточно качественный отбор кандидатов на службу в ОВД кадровыми подразделениями в связи с высоким некомплектом личного состава в территориальных органах МВД России на районном уровне; недостаток предоставленного времени для обучения стажеров на местах; отсутствие должного контроля со стороны наставников, непосредственных и прямых руководителей за качеством обучения и усвоения стажерами изученного материала. Действенные рычаги повышения уровня качества обучения стажеров и повышения результативности их тестирования у ЦПП отсутствуют. Несмотря на сложившуюся ситуацию, ЦПП

<sup>9</sup> Пункт 3 раздела I Типового Положения о центре профессиональной подготовки территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне приказа МВД России от 16.09.2008 № 806 «Об организации деятельности Центра профессиональной подготовки территориального органа Министерства внутренних дел России на окружном, межрегиональном и региональном уровне».

предпринимают активные шаги по совершенствованию проводимой работы со стажерами: информируют о качестве их индивидуального обучения руководство территориального органа МВД России и территориальных органов, составляют и предоставляют последним необходимые для обучения учебно-методические материалы.

Во втором случае низкий уровень знаний, умений и навыков, показываемый слушателями в процессе первоначального профессионального обучения, объясняется, не только недостатками в деятельности ЦПП, а, прежде всего, низким образовательным уровнем, полученным ими в других образовательных организациях, низкой мотивационной готовностью к службе в ОВД, а также их нравственными, деловыми и личностными качествами. Так, тестирование первоначальных знаний, необходимых для дальнейшего профессиональной подготовки по основной программе профессионального обучения лиц среднего и старшего начальствующего состава, впервые принятых на службу в ОВД Российской Федерации и имеющих высшее и среднее профессиональное (юридическое) образование, по должности служащего «Полицейский», проводимых в ЦПП ГУ МВД России по Пермскому краю, только 42 % слушателей проходят на удовлетворительные оценки. Данная ситуация не связана с наличием сложного теста по правовым дисциплинам, а указывает на низкий уровень высшего (особенно заочного) образования, полученного ими в высших учебных заведениях разного профиля.

Вместе с тем, следует признать, что квалификационные требования, предъявляемые к педагогическому составу и руководству ЦПП, не отвечают современным реалиям. В настоящее время «к обучению слушателей в ЦПП допускаются лица, имеющие высшее образование и опыт практической работы в органах внутренних дел, иных правоохранительных органах на должностях среднего и старшего начальствующего не менее трех лет»<sup>10</sup>.

Однако три года практической деятельности в современных быстро меняющихся реалиях – небольшой срок, в течение которого трудно приобрести хороший опыт практической работы для преподавания в специализированном образовательном подразделении. Более того, ЦПП, не получив квалифицированного педагога, не может осуществлять свою главную функцию – качественное профессиональное обучение слушателей для успешного осуществления ими служебной деятельности в современных условиях и достигнуть поставленной цели (целенедостижение) – «формирование у слушателей творческого мышления, ориентированного на выработку наиболее рациональных методов профессиональных действий, овладение ими системой современных знаний, умений и навыков, обеспечивающих эффективное, в строгом соответствии с законом и при широком использовании положительного опыта решение задач, возлагаемых на органы внутренних дел»<sup>11</sup>. Здесь речь идет о возникновении такой организационной патологии в строении организации, как целенедостижение: «организация по каким-то объяснимым причинам постоянно не в состоянии достичь поставленных целей, либо это достижение существенно затруднено (по затратам, по времени, по полноте), значит, в ней завелась некоторая патология, которую предстоит раскрыть и преодолеть»<sup>12</sup>.

С целью улучшения качества подготовки кадров для несения службы в ОВД при приеме на службу в ЦПП для замещения должностей преподавательского состава предпочтение следует отдавать сотрудникам, имеющим не менее семи лет практической деятельности в подразделениях территориального органа, территориальных органах, иных правоохранительных органах и высшее образование. В свою очередь, замещать должность начальника цикла – преподавателя – должны сотрудники, имеющие не менее семи лет практической деятельности в подразделениях территориального органа, территориальных органах, иных правоохранительных органах, высшее образование и прослужившие в ЦПП не менее трех лет. Такие требования к замещению должностей последних позволят

<sup>10</sup> Пункт 56 раздела IV Типового Положения о центре профессиональной подготовки территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне приказа МВД России от 16.09.2008 № 806 «Об организации деятельности Центра профессиональной подготовки территориального органа Министерства внутренних дел России на окружном, межрегиональном и региональном уровне».

<sup>11</sup> Абзац 2 пункт а 2 раздела I приложения № 2 Инструкции по организации учебного процесса в центре профессиональной подготовки территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне приказа МВД России от 16.09.2008 № 806 «Об организации деятельности Центра профессиональной подготовки территориального органа Министерства внутренних дел России на окружном, межрегиональном и региональном уровне» (в ред. приказов МВД России от 02.03.2012 № 150, от 19.05.2014 № 424, от 07.12.2016 № 806).

<sup>12</sup> Пригожин А.И. Методы развития организаций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: URSS, 2017. С. 314.

ЦПП формировать и воспитывать управленческие кадры из числа собственно сотрудников ЦПП, знающих специфику деятельности данного образовательного подразделения и обладающих педагогической практикой, а также мотивировать сотрудников на карьерный рост внутри подразделения.

В связи с этим предлагаем внести изменения в пункт 56 раздела IV Типового Положения о центре профессиональной подготовки территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне приказа МВД России от 16.09.2008 № 806, в следующей редакции: «к обучению слушателей в ЦПП допускаются лица, имеющие высшее образование и опыт практической работы в органах внутренних дел, иных правоохранительных органах на должностях среднего и старшего начальствующего не менее семи лет». Кроме того, добавить абзац 2 в следующей редакции «должности начальника цикла – преподавателя – замещаются лицами, имеющими не менее семи лет практической деятельности в подразделениях территориального органа, территориальных органах, иных правоохранительных органах, высшее образование и проходящих службу в ЦПП не менее трех лет».

Также предлагается внести изменения в пункт 55 раздела IV Типового Положения о центре профессиональной подготовки территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне приказа МВД России от 16.09.2008 № 806, дополнив его следующей редакцией: «должности начальника центра профессиональной подготовки и его заместителей замещаются лицами, имеющими высшее образование и опыт руководящей работы в органах внутренних дел не менее пяти лет».

Таким образом, образовательная деятельность ЦПП требует особой организации, внедрения инновационных технологий обучения, материального и технического переоснащения, отвечающих современным требованиям, изменениям действующего законодательства в стране и регионах, оптимизации соотношения теоретических знаний и практических профессиональных навыков педагогического и руководящего составов. В связи с этим модернизацию ЦПП необходимо претворять в жизнь посредством интеграции структурно-функционального, функционально-структурного и программно-целевого подходов, охватывающих все его звенья и уровни управления. При этом данные образовательные подразделения должны иметь стратегию развития в виде комплексной программы, обеспеченную всеми необходимыми ресурсами, способными ее реализовывать на должном уровне.

Нуждается в реформировании и структурное построение данных образовательных подразделений. В настоящее время ЦПП имеют линейно-функциональный тип организационной структуры. Руководителем данного образовательного подразделения является начальник ЦПП, которому подчиняются четыре функциональных заместителя (заместитель по учебной работе, заместитель по строевой части, заместитель по работе с личным составом, заместитель по тыловому обеспечению), далее – начальники циклов, начальники курсов и исполнители (педагогический, административно-хозяйственный, учебно-вспомогательный состав). Учебная часть (отдел) и строевая часть достаточно самостоятельны по выполнению своих функциональных обязанностей и с вышестоящими структурными подразделениями территориального органа МВД России соприкасаются в основном в порядке обмена информацией и совместном участии в общих учебных мероприятиях. Иначе обстоит дело с тыловым и кадровым подразделениями ЦПП. Тыловое подразделение ЦПП делит функции по организации питания, содержания движимого и недвижимого имущества, хозяйственному, социально-бытовому и транспортному обеспечению с тыловыми подразделениями и ФКУ «Центр хозяйственного сервисного обеспечения территориального органа МВД России»<sup>13</sup>. Поскольку ЦПП не наделены полномочиями самостоятельного ведения финансово-хозяйственной деятельности и ограничены в штатных ресурсах, следовательно, они напрямую зависят от деятельности и принимаемых решений вышестоящих структурных подразделений территориального органа. В свою очередь, подразделение по работе с личным составом<sup>14</sup> ЦПП делит свои функции по работе с постоянным составом ЦПП с Отделами Управления по работе с личным составом<sup>15</sup> и Центром финансового обеспечения<sup>16</sup> территориального органа МВД России, по работе с переменным составом – со строевой частью и с кураторами учебных групп из числа педагогического состава учебного отдела ЦПП. Такое дробление функций между подразделениями снижает эффективность деятельности всей организации. Очевидно, структура подразделения перестает соответствовать его функциям, и, как результат, появляются различные

<sup>13</sup> Далее – ЦХ и СО.

<sup>14</sup> Далее – подразделение по РЛС.

<sup>15</sup> Далее – УРЛС.

<sup>16</sup> Далее – ЦФО.

функциональные противоречия (дублирование и дробление функций служб и структурных подразделений, функциональная перегруженность одних подразделений и недогруженность других, несоответствие между целями, средствами и результатами деятельности подразделений) и структурные проблемные ситуации (дробление организационных структур, чрезмерное увеличение или уменьшение штатной численности управленческого аппарата и подразделений). В целях исключения возникновения подобных структурно-функциональных противоречий или минимизации их негативных последствий необходима перестройка (изменение) структуры и ревизия функций.

В описанной выше ситуации необходимо либо полностью возложить кадровое и тыловое обеспечение на ЦПП с наделянием последнего полномочиями самостоятельного ведения финансово-хозяйственной деятельности и выделением соответствующих ресурсов. В противном случае провести реорганизацию структурного построения ЦПП, сократив при этом лишние уровни управления внутри данной организации и передав их функции:

– тылового обеспечения – подразделениям территориального органа МВД России (ЦХ и СО и ЦФО);

– кадрового обеспечения: УРЛС, ЦХ и СО и ЦФО территориального органа – функции по работе с постоянным составом ЦПП, функции по работе с переменным составом ЦПП перераспределить между учебным отделом (частью) и строевой частью внутри ЦПП.

Как уже отмечалось ранее, часть ЦПП была ликвидирована из-за отсутствия необходимой кадровой и учебно-материальной базы, а их функции были переданы образовательным учреждениям (академиям, университетам и институтам) системы МВД России. Подобное решение эффективно, если на территории субъекта Российской Федерации имеются такие образовательные организации.

Возникают ситуации, когда на территории обслуживания территориального органа отсутствует образовательная организация (академия, университет и институт) системы МВД России, и передача функций ликвидированного ЦПП возможна только в образовательное учреждение другого региона, находящегося на отдаленном расстоянии. Так, в сентябре 2017 года штатную численность и функции профессионального обучения (первоначальной подготовки) ЦПП ГУ МВД России по Пермскому краю планировалось передать иным образовательным организациям системы МВД России (рассматривались варианты присоединения к ЦПП Челябинска, Тюмени, Уфы). Вместе с тем, город Пермь расположен на значительном удалении от данных образовательных организаций: расстояние от Перми до Челябинска по трассе составляет 566 км. Прямого поезда от Перми до Челябинска нет. Средняя стоимость купейного железнодорожного билета составляет 3200 рублей на 1 человека. Время нахождения в пути – 12 часов; расстояние Пермь – Тюмень по трассе составляет 685 км. Прямого поезда от Перми до Тюмени нет. Средняя стоимость купе – 2555 рублей на 1 человека. Время нахождения в пути – 12 часов; расстояние Пермь – Уфа по трассе составляет 491 км. Прямого поезда от Перми до Уфы нет (пересадка в г. Екатеринбурге или г. Челябинске). Средняя стоимость купе – 4170 рублей на 1 человека. Время нахождения в пути – 10 часов; расстояние Пермь – Нижний Новгород по трассе составляет 1095 км. Прямого поезда от Перми до Нижнего Новгорода нет. Средняя стоимость купе – 3907 рублей на 1 человека. Время нахождения в пути – 13 часов. Согласно расчетам ЦФО ГУ МВД ликвидация ЦПП привела бы к росту командировочных расходов сотрудников, с учетом имеющейся потребности, в среднем на 99 млн рублей (при отсутствии возможности бесплатного размещения личного состава на территории образовательного учреждения). Кроме того, по результатам мониторинга, проведенного среди слушателей ЦПП ГУ МВД России по Пермскому краю, прибывших для прохождения профессионального обучения по программам профессиональной подготовки, было установлено, что порядка 32 % слушателей готовы прекратить службу в ОВД в случае направления их на обучение на продолжительный срок за пределы постоянного места дислокации.

Очевидно, что деятельность таких ЦПП будет эффективна только посредством организационно-управленческих мероприятий внутри данного образовательного подразделения, а также материального и технического переоснащения на территории своего региона.

1. К таким общим организационно-управленческим мероприятиям относятся:

1.1. Проведение профориентационных мероприятий с выпускниками общеобразовательных школ и высших учебных заведений на базе ЦПП с целью увеличения количества учащихся, желающих поступить на службу в органы внутренних дел.

1.2. Сохранение положительной динамики по обеспечению доли руководителей и сотрудников структурных подразделений территориального органа, деятельность которых связана с направленностью (специализацией) реализуемых программ в образовательном процессе ЦПП.

1.3. Мониторинг удовлетворенности руководителей территориальных органов, подразделений территориального органа и слушателей, окончивших профессиональное обучение, по вопросам улучшения качества деятельности ЦПП.

1.4. Совершенствование нормативного правового регулирования деятельности ЦПП.

1.5. Приведение в соответствие общей штатной численности ЦПП, ревизии функций и структурного построения ЦПП.

2. Модернизация материально-технической базы:

2.1.1. Проведение мероприятий по текущему ремонту спортивной инфраструктуры: игровой зал, залы боевых приемов борьбы, зал атлетической гимнастики, полоса препятствий (при наличии финансирования).

2.1.2. Увеличение количества мест проживания для сотрудников территориальных органов, прибывающих в ЦПП на профессиональное обучение, с использованием материально-технической базы ЦПП либо иной материально-технической базы.

2.1.3. Получение и введение в эксплуатацию, согласно таблице положенности, мебели и бытовой техники.

2.1.4. Проведение мероприятий по текущему и капитальному ремонту административного здания, контрольно-пропускного пункта, столовой и других хозяйственных объектов ЦПП (при наличии финансирования).

2.2. Совершенствование материально-технического обеспечения образовательной деятельности:

2.2.1. Проведение мероприятий по текущему и капитальному ремонту учебно-бытового корпуса, учебных аудиторий, лекционных залов, стрелкового тира и других объектов ЦПП, используемых для организации учебного процесса (при наличии финансирования).

2.2.2. Проведение анализа реальной потребности ЦПП в средствах обучения, необходимых для реализации основных образовательных программ, и осуществить (при необходимости) переработку таблиц положенности, обеспечив исключение из них невостребованного (излишествовавшего) в образовательном процессе имущества, а также провести мероприятия по его списанию.

2.3. Повышение уровня информационно-технического обеспечения:

2.3.1. Получение и введение в эксплуатацию, согласно таблице положенности, средств связи, вычислительной и организационной техники.

2.3.2. Обеспечение оснащения учебных аудиторий техническими средствами визуализации (проектор, интерактивная доска, телевизор и др.), позволяющими улучшить качество учебного процесса.

2.3.3. Обеспечение учебных компьютерных классов современными автоматизированными рабочими местами с российским программным обеспечением.

2.4. Повышение уровня антитеррористической защищенности:

2.4.1. Проведение мероприятий по капитальному ремонту периметрального железобетонного ограждения территории ЦПП (при наличии финансирования).

2.4.2. Проведение мероприятий по техническому обслуживанию систем видеонаблюдения.

2.5. Обеспечение жизнедеятельности объектов ЦПП:

2.5.1. Проведение мероприятий по техническому обслуживанию систем пожаротушения и пожарной сигнализации.

2.5.2. Проведение мероприятий по техническому обслуживанию систем водоснабжения и канализации.

Данные мероприятия должны быть запланированы в Программе развития ЦПП территориального органа, принятой на среднесрочную перспективу, и последовательность их выполнения должна проводиться с равномерным использованием кадровых, финансовых и материально-технических ресурсов (в пределах выделенных лимитов бюджетных обязательств).

Подводя итоги всему вышесказанному, следует отметить, что в данной статье:

1. Проведен анализ зарубежного и российского опытов изучения структурно-функционального, функционально-структурного и программно-целевого подходов в управлении социальными системами и организациями.

2. На основе понимания ЦПП как целостного социального образования, развивающегося через движущее противоречие, определено значение и обоснована допустимость интеграции данных подходов к их управлению и дальнейшей модернизации.

3. Функциональные и структурные элементы в системе управления ЦПП территориального органа МВД России составляют противоречивое единство содержания и формы данной системы. Целостность такого единства зависит от того, насколько точно сформулированы цели всей системы и отдельно взятых элементов, уточнены соответствующие каждому уровню системы управления функции, обоснованы необходимые для их реализации структуры, а также ресурсные источники (кадровые, информационные, материально-технические).

4. Использование данных подходов в организационно-управленческой деятельности ЦПП позволяет осуществлять раннюю диагностику формирующихся противоречий между структурой и функциями, зарождающихся организационных деформаций и дисфункций; корректировку целей и задач (стратегических, тактических и оперативных) в соответствии с социальными потребностями и интересами населения в правоохранительной сфере, уточнить задачи и провести ревизию функций, возложенных как на управленческий аппарат, так и на структурные подразделения ЦПП; при необходимости провести реорганизацию структурного построения; повысить квалификационные требования для сотрудников, привлекаемых на службу в ЦПП для замещения должностей преподавательского состава, проходящих службу в подразделениях территориального органа, территориальных органах, иных правоохранительных органах; выработку программы развития ЦПП в среднесрочной перспективе.

5. Совершенствование нормативного правового регулирования деятельности ЦПП: переработка положений приказа Приказ МВД России от 16.09.2008 № 806 «Об организации деятельности Центра профессиональной подготовки территориального органа Министерства внутренних дел России на окружном, межрегиональном и региональном уровне» и локальных правовых актов ЦПП.

6. Сущность интеграции структурно-функционального, функционально-структурного и программно-целевого подходов к управлению ЦПП состоит в том, что структурно-функциональное построение органично объединяется с программно-целевым характером его деятельности и ведет к развитию данного образовательного подразделения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342 – ФЗ (ред.30.04.2021) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Приказ МВД России от 16.09.2008 № 806 «Об организации деятельности Центра профессиональной подготовки территориального органа Министерства внутренних дел России на окружном, межрегиональном и региональном уровне» (в ред. приказов МВД России от 02.03.2012 № 150, от 19.05.2014 № 424, от 07.12.2016 № 806).
4. Приказ МВД России от 05.05.2018 № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации».
5. Пригожин А.И. Методы развития организаций. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: URSS, 2017. 842 с.
6. Долгих И.П. Профессиональная подготовка сотрудников полиции в России: верной ли дорогой идем? // Полицейская и следственная деятельность. 2016. № 4. С. 46–55.
7. Магданов П.В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // *Arg Admenestrandi*. Пермский государственный университет. 2010. № 1. С. 5–13.

Поступила в редакцию 12.09.2022

Лидер Флора Вальтеровна, кандидат социологических наук,  
доцент кафедры экономической безопасности и предпринимательства  
Пермский государственный национальный исследовательский университет  
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15  
E-mail: floralider@mail.ru

*F.V. Lider*

**APPLICATION OF STRUCTURAL-FUNCTIONAL, FUNCTIONAL-STRUCTURAL  
AND PROGRAM-TARGETED APPROACHES TO THE MANAGEMENT OF EDUCATIONAL UNITS  
OF THE TERRITORIAL BODY OF THE RUSSIAN MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS  
AT THE DISTRICT, INTERREGIONAL AND REGIONAL LEVEL**

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-6-1078-1087

At present, the problems of functioning and further development of the vocational training centre, which provide the internal affairs bodies with qualified employees having necessary competencies for the successful implementation of professional performance, are relevant and unresolved. What is the prospect of their existence – complete or partial liquidation? This article considers the possibility of integrating structural-functional, functional-structural and program-targeted approaches to managing these educational units of the vocational training centre; it is proposed to improve the legal regulation of their activities and organizational structure, and a development program for the medium term has been developed.

*Keywords:* development strategy, management, administrative activity, administrative law, normative legal regulation, structural-functional, functional-structural and program-targeted scientific approaches, professional training, law enforcement officers, educational unit, program.

Received 12.09.2022

Lider F.V., Candidate of Sociology, Associate Professor  
at Department of Economic Security and Entrepreneurship  
Perm State University  
Bukireva st., 15, Perm, Russia, 614990  
E-mail: floralider@mail.ru