

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДИАГНОСТИКИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ РИСКОВ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Т.Х. Джантеев

Академия управления МВД России
ул. З. и А. Космодемьянских, 8, Москва, Россия, 125171

В статье анализируется проблема использования теоретического и прикладного потенциала социологии в выявлении и предупреждении негативных последствий организационных рисков в органах внутренних дел. Особое внимание обращается на причины организационных рисков в органах внутренних дел. К ним в статье автор относит: недостаточно качественную организацию; просчеты в проектировании организационных структур; слабую координацию и регулирование; несогласованность ресурсного обеспечения; ошибки в подборе и расстановке кадров; недостатки в организации взаимодействия с общественностью; неверное определение структуры потребностей граждан в правоохранительной сфере; низкое качество предоставляемых правоохранительных услуг; недостаточный уровень подготовки персонала к работе с гражданами. Определяется роль социологического обеспечения в диагностике ситуаций, связанных с организационными рисками. Особое внимание уделяется изучению факторов, способствующих возникновению нежелательных ситуаций, а также установлению причинно-следственных зависимостей между различными событиями, связанными с рисками. Дается оценка возможностей проявления рисков событий. Исключительную важность приобретают прогнозирование отрицательных последствий рисков ситуаций и разработка мер, направленных на минимизацию отрицательных последствий организационных рисков в правоохранительных органах в целом и в органах внутренних дел в частности.

Ключевые слова: социологическое обеспечение; риски; организационные риски; органы внутренних дел; социологическая диагностика; социология управления; общество риска.

С принятием в 2011 г. Федерального закона «О полиции» в Российской Федерации началось масштабное реформирование всей системы органов внутренних дел. Цели реформирования руководством страны обозначены предельно отчетливо — вернуть органам внутренних дел доверие граждан, гарантировать адекватность деятельности полиции реалиям дня, ее способность к реагированию на общественные процессы, связанные с осложнением криминогенной ситуации.

В модернизации правоохранительных органов заинтересованы сами социальные группы, граждане, считающие их средством обеспечения своей безопасности,

а следовательно, и требующие от них соответствовать своим притязаниям, потребностям и интересам, формирующие различные организационные формы общественного контроля за правоохранительной деятельностью через правозащитные организации, средства массовой информации.

Правоохранительные органы в целом и органы внутренних дел в частности представляют собой многофункциональный, сложно структурированный институт. Он эволюционирует вместе с социумом. В настоящее время в социальной структуре, составе общества, индивидуальной психологии, ценностных ориентациях россиян наблюдаются количественно-качественные изменения. Они отличаются не только положительной, но и отрицательной направленностью, что влияет на динамику преступности, отношения граждан и правоохранительных органов, создает благоприятные условия для возникновения организационных деформаций в структурах органов внутренних дел.

В соответствии с результатами изучения общественного мнения о деятельности полиции, проведенного Российским государственным социальным университетом в 85 субъектах Российской Федерации, включая Республику Крым и Севастополь, в 2014 г., 33% граждан не в полной мере доверяют полиции; 48% испытывают обеспокоенность по поводу своей безопасности; 47% граждан не чувствуют защищенности от преступных посягательств. Среди видов преступных посягательств, от которых опасается пострадать большинство граждан, основными продолжают называть следующие угрозы: пьяные водители (69%); воры (56%); хулиганы (56%); наркоманы (57%); вооруженные бандиты (53%); грабители (53%); рецидивисты и явные уголовники (54%). Сложными остаются кадрово-социальные проблемы на местах, связанные с материальной необустроенностью сотрудников, недостаточным уровнем престижа службы, мотивации к продуктивной оперативно-служебной деятельности (1).

Процесс реформирования системы органов внутренних дел направлен на ее модернизацию в новое состояние, а следовательно, рассчитан на долгосрочную перспективу. Но он характеризуется и системным характером, охватывает разные аспекты — правовые, социальные, экономические, управленческие, информационные, психологические, педагогические. Поэтому данный процесс подразумевает разностороннее научное обоснование и обеспечение. Значительное место в научном обеспечении правоохранительной деятельности органов внутренних дел занимает социология, выполняющая не просто роль средства изучения мнения граждан об органах внутренних дел, но и выработки, принятия и реализации решений на федеральном, региональном и районном уровнях организации.

Частные задачи социологического обеспечения деятельности органов внутренних дел видятся в:

— выявлении сущности социально-экономических, культурных, политических процессов в российском обществе, понимании динамики, тенденций и перспектив его развития. (Это способствует выработке адекватных стратегических и оперативных целей и задач служб и подразделений органов внутренних дел, уточнению социальных приоритетов деятельности в правоохранительной сфере);

— организации системы социального мониторинга как инструмента постоянного и опережающего получения количественной и качественной информации для целей управления правоохранительными органами на разных уровнях о динамике изменений различных объектов (регионов, подразделений, общностей, групп, организаций);

— повышении качества анализа, прогнозирования, планирования, как функций управления органами внутренних дел, совершенствовании конструктивных форм социальных отношений между обществом и полицией, между руководителями и сотрудниками подразделений;

— проведении комплексной социальной экспертизы различных программ и законопроектов;

— выработке и реализации в практике управления органами внутренних дел продуктивных социальных технологий как организационных средств решения различных проблем.

Важным направлением социологического обеспечения деятельности органов внутренних дел является анализ организационных рисков, проблем, противоречий, дисфункций, препятствующих нормальному развитию и функционированию органов внутренних дел как системы. На этой базе возможны разработка и реализация научных предложений и эффективных социальных технологий по совершенствованию организационных структур органов внутренних дел и способов правоохранительной деятельности, оптимизация управления социальными коммуникациями во внутренней и внешней средах, создание моделей продуктивного взаимодействия, информационного обмена с гражданами, развитие человеческого потенциала, гармонизация формальной и неформальной организации, морально-психологического климата в подразделениях.

Обычно под организационными рисками, безотносительно к сфере деятельности, понимаются риски, связанные с ошибками менеджмента тех или иных организаций, учреждений, их сотрудников; с проблемами системы внутреннего контроля, плохо разработанными правилами работ, то есть риски, связанные с внутренней организацией работы конкретных социальных институтов [4. С. 16—22]. Это в полной мере относится и к правоохранительным организациям.

Следует подчеркнуть, что организационные риски не могут не влиять на качество деятельности правоохранительных органов. Так, например, в последние годы к правоохранительным органам со стороны институтов гражданского общества (общественных объединений, СМИ, правозащитных организаций) предъявлялись определенные претензии относительно фактов несвоевременного, неполного предоставления интересующей информации о правоохранительной деятельности конкретных подразделений и служб. Речь шла, в частности, о фактах: претензий со стороны институтов гражданского общества к органам внутренних дел относительно несвоевременного информирования, например, о новых нормах в сфере лицензирования; отказов в предоставлении общественным организациям органами внутренних дел различных приказов; недостаточном совершенстве ведомственных сайтов, их слабой направленности на потребителей правоохрани-

тельных услуг и т.д.; задержек в своевременном информировании об ущемлении базовых прав граждан.

В этом плане проблема социологического анализа и оценки реальных и потенциальных организационных угроз и рисков является одной из наиболее сложных как в теоретическом, так и практически-управленческом аспектах. Особую значимость исследование таких рисков приобретает применительно к органам внутренних дел, выполняющим важнейшие функции по защите прав и законных интересов граждан.

При этом следует согласиться с мнением тех ученых, которые различают понятия «риска» и «угрозы» [4]. Под угрозой, как правило, понимается недостаточно исследованное отрицательное событие, которое некоторые исследователи не могут оценить при определении риска, так как данного события никогда не было, и по которому нет информации о результативных предупредительных мерах [8. С. 3]. Данное различие зримо выражается в предупредительном принципе, ориентированном на снижение угроз, сведении их к перечню определенных рисков, для перехода в дальнейшем к действиям, экспериментам, новациям.

Риск же определяется как функция трех переменных: вероятности угрозы, вероятности незащищенности и возможности потенциального воздействия [7. С. 23]. То есть риск — это (количественная) характеристика опасности. Причем определяется она частотой опасностей. Речь идет об отношении числа негативных последствий опасности (смертельные случаи, заболевания, инвалидность и т.д.), воздействующих на человека, к их числу за некий период.

Особое значение, с точки зрения социологии управления, имеют организационные риски, которые включены в саму ткань организации, постоянно воспроизводятся в ней с объективной необходимостью, а значит, требуют постоянной диагностики и предупреждения. При анализе рисков в отечественной и зарубежной научной литературе принято различать их, в частности, по уровням — глобальные, региональные, страновые, институциональные, организационные, личностные. Меньшее внимание уделяется при этом именно организационным рискам.

К примеру, в части современного отечественного законодательства, регулирующей конфликты интересов, преимущественное внимание уделяется именно личному конфликту интересов, т.е. ситуации, когда именно личная заинтересованность чиновника противоречит законным интересам людей, объединений, регионов, страны. Однако не уделяется внимание организационным конфликтам интересов. При этом сведение проблемы только к личностному аспекту, неучет организационных аспектов ведет к обеднению явления конфликта интересов, зауживается его смысл. Данный подход обычно объясняется необходимостью противостояния коррупции в стране и регионах. Между тем это отрицательно отражается на самом характере разрабатываемых управленческих решений, ориентированных на разрешение конфликтов интересов в деятельности государственного персонала.

Естественно, риски, детерминированные личностными конфликтами интересов, взаимосвязаны с интересами агента — должностного лица [3. С. 34]. Это наиболее успешное направление противодействия коррупции, если судить по уров-

ню понимания проблемы и наличие некоторого количества нормативных актов. По мнению О.В. Казаченковой, риски, рождаемые организационными конфликтами, взаимосвязаны с наличием различных требований к чиновникам со стороны самого государства [6. С. 56]. Это важный факт, так как именно организационные условия зачастую создают предпосылки для риска формирования конфликта интересов, и в органах внутренних дел в том числе.

В этом смысле также следует обратить внимание на следующие возможные факторы, способствующие возникновению риска конфликта интересов. К их числу относятся:

- недостаточный объем компетенции органа, лица, наделенного должностными полномочиями, в разработке нормативных актов, совершении действий, влекущих ее нарушение;

- риск личностного усмотрения при принятии управленческих решений в условиях недостаточности определенных процедур, конкурсного отбора на службу;

- дублирование полномочий должностных субъектов, наличие правовых пробелов;

- произвольное расширение круга лиц и органов, с которыми следует согласовывать действия;

- тенденция к отсылочным нормам, принятие противоречащих друг другу нормативных актов;

- чрезмерно общая фиксация ответственности сотрудников;

- расширение масштабов неправомерного поведения;

- внесение множества поправок в действующие законы;

- введение непрозрачных нормативных терминов, что само по себе порождает злоупотребления.

Представляется, что риск формирования условий для конфликта интересов не всегда выражается в незаконных решениях и действиях, которые совершаются вместо тех, которые установлены в законе. Зачастую решения и действия наделенных правами должностных лиц органов внутренних дел совершаются в законных формах. Но при этом они являются незаконными по результатам и мотивам использования. Такие решения и действия могут формировать скрытые (латентные) зоны риска коррупционности или скрытые области коррупционности. С этой точки зрения коррупционность законодательства, по мнению М.И. Брагинского, может вести к скрытости посягательств, коррупционного мотива или цели действий, а не просто к незаконности действий, которые совершаются лицами, наделенными должностными полномочиями в правоохранительных органах [5. С. 2].

По мнению М.Н. Делягина, наиболее сложным из организационных рисков в организациях, главным образом государственных, является риск, который порождается противоречием между установками инструкций, административных регламентов, потребностями стандартов госуслуг, плановых показателей [2. С. 26]. В данной ситуации органы власти сталкиваются с разнохарактерными требованиями. Одни из них требуют объективно применять закон. Другие требуют достичь различных показателей, с помощью которых Правительство Российской

Федерации имеет возможность оценивать работу органов власти. Оказывается, что достичь конкретных показателей с помощью применения закона можно только в случае систематической тенденциозности в реализации закона. Сама такая практика формально порицается.

Еще один организационный риск вытекает из того, что в разных органах власти отличается набор выполняемых действий и результатов деятельности. Неверный выбор средств контроля формирует стимулы для субъектов акцентировать внимание на требованиях отчетности вместо эффективной организации деятельности. Зримым примером становятся различные косвенные последствия от применения меняющихся требований показателей оценки деятельности правоохранительных органов.

Также следует указать на проблему неправомερных поручений к должностным лицам государственных учреждений и организаций. Дело в том, что сами сотрудники не в полной мере защищены от отрицательных воздействий при невыполнении конкретных поручений руководства. В системе государственного управления некоторой гарантией в этом случае является многоуровневая система ФОИВов (федеральных органов исполнительной власти). Она направлена на снижение рисков конфликта интересов среди законодательных и надзорных органов [9].

Анализ комплекса факторов, способствующих возникновению организационных рисков в органах внутренних дел, дает возможность представить их следующим образом:

Компетенционные факторы:

- значительные дискреционные полномочия органа;
- определение полномочий органа по формуле «вправе»;
- чрезмерные требования к лицу для осуществления его прав;
- выборочная трансформация объема прав сотрудников;
- свобода подзаконного правотворчества органа;
- принятие нормативных актов сверх определенной компетенции;
- замещение пробелов в законодательстве с помощью нормативных актов самого органа.

Системные факторы:

- деформированные цели и приоритеты;
- правовые коллизии.

Таким образом, профилактика и предупреждение организационных конфликтов в органах внутренних дел в значительной степени зависит от своевременного выявления и учета в управленческой практике данных факторов. Следует подчеркнуть, что организационные риски зависят от факторов как внешнего, так и внутреннего характера. Например, внутренние факторы сосредоточены в компетенции субъектов конкретных правоохранительных структур — прокуратуры, таможенных органов, полиции, и т.д., и могут регулироваться такими методами, как проведение профессиональной экспертизы действий и их условий, установление стандартов профессиональной деятельности, формализация взаимодействия

субъектов правоохранительной деятельности, в том числе в нетривиальных ситуациях [1]. Внешние факторы регулируются на уровне правоохранительной системы в целом. При этом происходит развитие законотворческой базы, а также стандартизация процедур, аппарата субъектов правоохранительных процессов. Данные процессы ведут к снижению рисков организационного характера.

Все вышесказанное наглядно свидетельствует об актуальности проблемы управления организационными рисками в правоохранительной системе. Анализируя целый ряд подходов к данной проблеме, можно выделить последовательность действий, которая должна осуществляться в этой области:

- диагностика рискованных ситуаций;
- выявление факторов возникновения рисков;
- выявление связей между факторами рисков;
- определение вероятности возникновения рискованных событий;
- понимание последствий рискованных событий;
- оценка вероятности негативных последствий при возникновении рисков;
- оценка потерь и последствий организационных рисков;
- оценка степени устранимости рисков;
- выработка мер по устранению факторов рисков;
- определение мер по минимизации последствий рисков в том случае, если невозможно устранить причины рисков.

Таким образом, предупреждение организационных конфликтов в органах внутренних дел в значительной степени зависит от их своевременного выявления и учета в управленческой практике.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Результаты социологического исследования, проведенного РГСУ в 2014 г. В рамках социологического опроса гражданам задавались вопросы об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. В опросе приняло участие более 87 тысяч россиян в возрасте 18 лет и старше ([www.http://admin.mvd.ru](http://admin.mvd.ru)).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения. М., 2016.
- [2] Делягин М.Н. Государственное управление: проблемы и перспективы // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 6.
- [3] Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе. М., 2004.
- [4] Иванов А.И. Классификация рисков // Риск. 2001. № 6—7.
- [5] Интервью с М.И. Брагинским // Законодательство. 1998. № 2.
- [6] Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе. М., 2004.
- [7] Кириюшкин В.Е., Ларионов И.В. Основы риск-менеджмента. М., 2009.
- [8] Панфилова Э.А. Понятие риска: многообразие подходов и определений. URL: [www.http.teoria-practica.ru](http://www.teoria-practica.ru).
- [9] Федосенко В.А. Административно-правовая регламентация служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. М., 2006.
- [10] Филиппов Л.А., Филиппов М.Л. Оценка риска по методу Вексицкого. Барнаул, 2000.

MAIN AREAS FOR THE SOCIOLOGICAL SUPPORT OF ORGANIZATIONAL RISKS DIAGNOSTICS AND PREVENTION IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

T.H. Dzhanteev

Academy of Management
Ministry of Internal Affairs of Russia
Z. and Kosmodemyanskii St., 8, Moscow, Russia, 125171

The article considers the use of theoretical and applied sociological studies to identify and prevent negative consequences of the organizational risks in the internal affairs bodies, such as: insufficient quality of the organizational structure; failures in the design of organizational structures; poor coordination and regulation; inconsistency of resources provision; mistakes in the selection and placement of personnel; shortcomings in the organization of interaction with the public; incorrect definition of the needs of citizens in the field of law enforcement; poor quality of law enforcement services; inadequate training of personnel for the interaction with citizens. The author describes the role of the sociological support in the diagnostics of organizational risks, and pays particular attention to the factors contributing to the occurrence of undesirable situations and to the cause-and-effect relationships between various events associated with the risks. The article emphasizes the exceptional importance of forecasting negative consequences of risk situations and developing measures to minimize negative effects of organizational risks in law enforcement in general and in the internal affairs bodies in particular.

Key words: sociological support; risks; organizational risks; police (internal affairs bodies); sociological diagnostics; sociology of management; risk society.

REFERENCES

- [1] *Granaturov V.M.* Ekonomicheskij risk: sushhnost', metody izmerenija, puti snizhenija [Economic Risk: Essence, Measurement, and Ways of Reduction]. M., 2016.
- [2] *Deljagin M.N.* Gosudarstvennoe upravlenie: problemy i perspektivy [Public administration: Challenges and prospects]. *Problemy teorii i praktiki upravlenija*. 1999. No. 6.
- [3] *Dement'ev A.N., Kachushkin S.V.* Institut konflikta interesov i predotvrashhenie korrupcii na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe [Institute of Conflict of Interests and Prevention of Corruption at the Civil Service]. M., 2004.
- [4] *Ivanov A.I.* Klassifikacija riskov [Classification of risks]. *Risk*. 2001. No. 6—7.
- [5] Interv'ju s M.I. Braginskim [Interview with M.I. Braginsky]. *Zakonodatel'stvo*. 1998. No. 2.
- [6] *Kazachenkova O.V.* Konflikt interesov na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe [Conflict of Interests at the Civil Service]. M., 2004.
- [7] *Kirjushkin V.E., Larionov I.V.* Osnovy risk-menedzhmenta [Basics of Risk Management]. M., 2009.
- [8] *Panfilova Je.A.* Ponjatie riska: mnogoobrazie podhodov i opredelenij [The concept of risk: Diversity of approaches and definitions]. URL: www.http.teoria-practica.ru.
- [9] *Fedosenko V.A.* Administrativno-pravovaja reglamentacija sluzhebного povedenija i uregulirovanija konflikta interesov v sisteme gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii [Administrative and Legal Regulation of the Official Conduct and Conflict of Interests at the Civil Service of the Russian Federation]. M., 2006.
- [10] *Filippov L.A., Filippov M.L.* Otsenka riska po metodu Veksitskogo [Veksitsky's Method for Assessing Risks]. Barnaul, 2000.