

**КОСТЮЧЕНКО Н.И.,**

доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Республики Крым, профессор кафедры административного права и административной деятельности Крымского филиала Краснодарского университета МВД России  
nikiv1948@gmail.com

**ХОРОШУНОВ А.С.,**

преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки Волгоградской академии МВД России  
mvdtspk@mail.com

УДК 34.07

# ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА ПРИ СОЗДАНИИ И ОПТИМИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ СИСТЕМ (НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

**Социальная система, вид социальной системы, МВД России, органы внутренних дел, управление в органах внутренних дел, структурный элемент, подсистема органа внутренних дел.**

В статье рассматриваются проблемы государственного управления, обусловленные нарушением процессов реализации системного подхода при рассмотрении органов внутренних дел как объективно существующих видов социальных систем. Обосновывается мнение авторов о том, что при реализации системного подхода основной акцент делается на формировании системы методов исследования, а системный характер объектов исследования (государственных органов), как правило, остается вне зоны внимания ученых и практиков управления. В результате государство и государственные органы не рассматриваются как объективно существующие виды социальных систем.

Обращаясь к мнениям ученых и практиков государственного управления, в том числе и управления органами внутренних дел Российской Федерации (далее - ОВД), можно видеть, что почти все они констатируют наличие множества проблем и противоречий, остающихся вне поля зрения науки. Немалая часть этих проблем не находит своего разрешения на протяжении многих десятилетий.

Одной из причин возникновения такой ситуации является исключение специальности «наука управления» из числа юридических наук. Об «изживании из юридических наук науки управления» еще в 2001 г. писал доктор юридических наук по специальности «Управление в социальных и экономических системах» заслуженный деятель науки России профессор В.Т. Томин: «Незаметно исчезла она из специальности 12.00.02, в которой в 60-е годы первоначально появилась. А Приказом Министерства науки и технологий РФ от 25.01.2000 № 17/4 не предусмотрена уже и специальность 12.00.13, сменившая знаменитую 05.13.10 - управление в социальных и экономических системах (экономические, юридические и технические науки). К слову, в экономических науках аналогичная специальность сохранилась в неприкосненности, что, впрочем, вполне естественно. Противоестественно упразднение росчерком чиновничьего пера перспективной научной специальности. Вдвойне противоестественно, потому что в преамбуле министерского приказа заявлено, что изменения в номенклатуре специальностей научных работников вносятся «с учетом развития новейших направлений науки». А ведь исследования в сфере управления в социальных и экономических системах и замышлялись как средство поиска новых инструментов для оптимизации правоохранительной и правоорганизационной деятельности, как средство привлечения в этих целях достижений других, не юридических отраслей знания»<sup>1</sup>.

Такое решение привело к тому, что научные исследования в сфере социального и государственного управления стали «бес-

<sup>1</sup> Томин В.Т. Предисловие // Капитонов С.А. Основы управления внутренними делами: Учебное пособие. М., 2001. С. 5-6.

перспективными», поскольку не могли послужить основой для научного роста. Кроме того, исследования явления «управление» на основе «отраслей экономики» или различных «видов организаций» с точки зрения диалектики и теории систем являлись исследованиями частных случаев социального управления. По этой причине получаемые научные результаты не могли стать основой для формирования общей теории управления социальными системами. В то же время появились исследования, которые, по сути, были интерпретациями зарубежных научных взглядов на теорию управления с точки зрения «менеджмента», «государственного и муниципального управления» и т.п.

Однако, как показала практика, эти взгляды на виды управления в подобных «социальных образованиях» также не смогли стать основой для исследования и создания систем управления в социальных системах государства и государственных органов, в том числе и в государственной подсистеме министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД). В этом нетрудно убедиться, обратившись к диалектике в части объективно существующего закона «дeterminации элементов социальных систем».

К сожалению, этот закон диалектики остается невостребованным практиками и учеными, работающими в сфере управления государством и государственными органами до настоящего времени. Об этом убедительно свидетельствуют результаты сравнения социальных образований «МВД» и «менеджмент» в самом общем виде с точки зрения диалектики и теории социальных систем. Как виды социальных систем они имеют в своем составе одни и те же элементы: цели - задачи - функции - структура (иллюстрация 1).

Однако однотипные элементы этих систем обладают разным содержанием. Различие целей систем обуславливает различие задач систем, которые необходимо решить для достижения целей. В свою очередь, это ведет к различию содержания конкретных и общих функций этих систем. Что предполагает создание разных структурных элементов (департаментов, управлений, отделов, должностей), которые должны обеспечивать реализацию функций, на основе которых они создаются.

Например, «финансовых» в «менеджменте» и «охраны общественного порядка» в МВД.

Таким образом, становится очевидным, что «теоретические основы управления социальными образованиями»: «менеджмента», «организации», «муниципального управления» и «социального управления» - не смогут заменить теоретические основы управления социальных образований «государства» и государственных органов, в том числе и ОВД. Это обусловлено тем, что они представляют собой разные виды социальных систем, что предполагает существенные различия в части «содержания» их элементов и, как следствие, процессов функционирования этих систем.

Об этом свидетельствует и практика «социологии управления», которую, как отмечал В.Т. Томин, ввели вместо «теории социального управления». Так, социологические исследования, проведенные Ф.В. Лидер в системе ОВД еще в 2012 г., зафиксировали следующее:

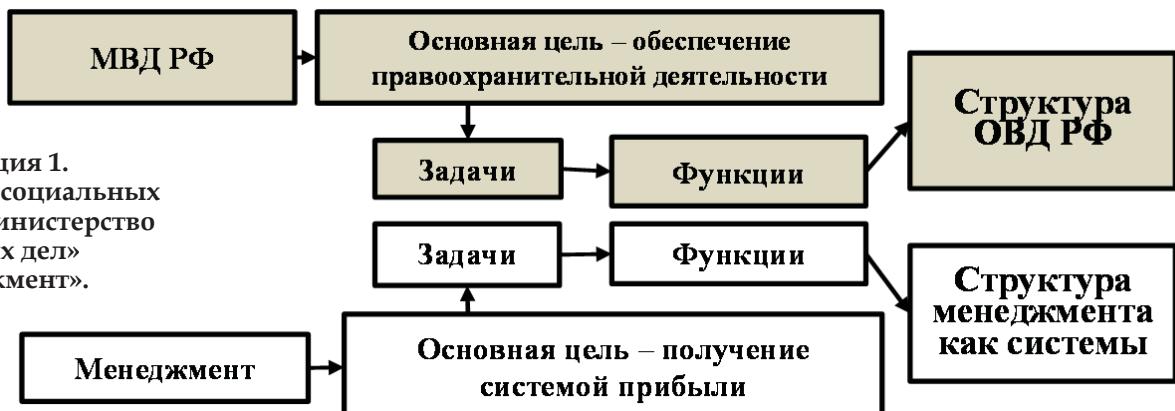
- 70% респондентов отметили наличие дублирования функций и полномочий;
- 42% - наличие неоправданной перестройки организационных структур;
- 47,6% - отсутствие четкого функционального разграничения<sup>1</sup>.

Другими словами, 70-процентное дублирование функций означает, что эффективность деятельности ОВД составила только 30%! При этом не нашла своего разрешения и проблема оптимизация структур государства и государственных органов.

Представляется очевидным, что введенная ВАК новая научная специальность - «социология управления» - не смогла обеспечить решение упомянутых и многих других проблем в сфере социального и государственного управления! В итоге ученыe и практики, работающие в сфере управления МВД, констатируют, что необходимо «заменить систему управления», создать эффективную структуру ОВД и обеспечить функциональное разграничение деятельности подразделений. Все это нашло отражение даже в учебной литературе.

В связи со сказанным представляет интерес мнение Н.И. Глазуновой, которая еще в 2004 г. конкретизировала названные проблемы и предложила вариант их решения: «Цели (задачи) организации

Иллюстрация 1.  
Элементы социальных  
систем «Министерство  
внутренних дел»  
и «Менеджмент».



<sup>1</sup> Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. М.: Академия управления МВД России, 2012.

**Иллюстрация 2.**  
**Классификация**  
**социальных систем.**



обусловливают функции, а функции определяют структуру органа. Обусловленность структуры функциями (а не наоборот, как это порой бывает: создаем структурную единицу - должность, а то и целое министерство, а потом «придумываем» виды занятий) определяет целесообразность названия изучаемой подсистемы госуправления именно как функционально-структурной<sup>1</sup>. Как видно, в данном случае речь идет об объективно существующей «детерминации элементов социальных систем», которая уже была упомянута выше, и ее нарушении, которое происходит в условиях, когда социальные образования не рассматриваются как виды социальных систем.

Следствием этого оказывается наличие комплекса проблем управления, которые перечислены выше. Например, структурные элементы социального образования «государство» создаются не на основе объективно действующего закона «детерминации элементов социальных систем», а на основе потребностей субъектов управления. Как констатировала Н.И. Глазунова, сначала создаем структурный элемент - государственный орган, а потом придумываем для него «виды занятий».

В итоге мы приходим к проблеме, на которую неоднократно указывали ученые и практики управления: структуры государственных органов и органов внутренних дел не в состоянии обеспечить эффективность функционирования этих видов социальных образований. И потому с учетом сказанного выше возникает вполне обоснованный вопрос: как обеспечить создание эффективных структур социальных систем и их полноценное функционирование?

Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к проблемам теории и практики управления социальными системами, которые связаны с основными категориями диалектики, теории систем и управления. В этом случае нетрудно убедиться, что относительно феномена «социальная система» до настоящего времени не сформировалось единства научных мнений. Причем это происходит в условиях, когда осознание человечеством того факта, что социальные образования являются видами

социальных систем, произошло только в 60-70 годах прошлого века.

Вместе с тем следует отметить, что понятие «система» употреблялось многими учеными для определения министерств, организаций, ведомств как наиболее общий термин для их определения. Однако в результате при дальнейшем рассмотрении этих социальных образований они как виды социальных систем не исследовались, а объективно существующие элементы этих систем (цели, задачи, функции, структура) в большинстве случаев даже не упоминались.

Подробно проблема «отсутствия восприятия» субъектами управления государства и государственных органов была рассмотрена в монографиях одного их авторов статьи: «Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы»; «Система функций социальных систем (на примере ОВД)» и «Классификация социальных систем и их подсистем управления как основополагающих элементов теории и практики управления»<sup>2</sup>. В частности, была предложена основополагающая классификация социальных систем. Она представлена на иллюстрации 2. В нашем случае можно говорить, что наиболее общими элементами классификации социальных систем являются государственные, негосударственные и межгосударственные системы. Такой вывод относительно этих элементов был сделан на основе диалектического и конкретно-исторического подходов.

История свидетельствует, что перечисленные социальные образования существовали независимо от осознания их субъектами управления в качестве видов социальных систем, поскольку государства как социальные образования начинали формироваться на основе потребностей человечества в эволюции уже существовавших образований - от родоплеменных до княжеств, графств и т.д. Межгосударственные виды социальных систем начинали свое формирование с уний, государственных и военных союзов и т.д. Негосударственные виды социальных систем (частные организации, акционерные общества, фирмы разного вида и т.д.) могут существовать как в государственных, так и в

<sup>1</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: Учебник для вузов. М.: Муниципальный мир, 2004. С. 144.

<sup>2</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы: Монография. Краснодар, 2016. 352 с.; Костюченко Н.И. Система функций социальных систем (на примере ОВД): Монография. Симферополь: КФ КрУ МВД России, 2018. 251 с.; Костюченко Н.И. Классификация социальных систем и их подсистем управления как основополагающих элементов теории и практики управления. Симферополь, 2023. 192 с.

межгосударственных системах. Однако им свойственна такая особенность, что в отличие от подсистемных «структурных» элементов государственных и межгосударственных систем они не являются структурными элементами государственных и межгосударственных систем.

Проведенные исследования, результаты которых изложены в вышеназванных монографиях, а также в целом ряде научных статей<sup>1</sup>, позволили выявить причины возникновения проблем управления, существующих в государстве и государственных органах, в том числе и МВД, в настоящее время. Так, в научных и учебных изданиях образовательных организаций МВД России за последнее десятилетие не обнаружилось работ, посвященных проблемам теории управления в ОВД, а также рассмотрению МВД и ОВД как объективно существующих социальных систем. Подобная же ситуация имеет место и в научных исследованиях феноменов «государство» и «государственные органы», которые, к сожалению, не воспринимаются как объективно существующие виды социальных систем. Например, МВД и ОВД не исследовались как разновидности социальных систем. При этом при употреблении понятия «система» в отношении государственных образований МВД и ОВД они не воспринимались субъектами управления как объективно существующие структурные элементы системы государства.

Как следствие, не рассматривалась и проблема «отсутствия системы управления» в ОВД, связанная с неоднозначностью понятийного аппарата и соотношением «конкретных» и «общих» функций ОВД как объективно существующих элементов социальной системы МВД. Причем в этом случае делался не совсем верный вывод о том, что орган внутренних дел одновременно является и органом управления.

В этом нетрудно убедиться, если рассмотреть названную проблему с точки зрения диалектики и теории социальных систем. В соответствии с законом детерминации элементов социальных систем можно говорить о том, что орган внутренних дел как структурный элемент социальной системы образуется при реализации конкретных функций системы МВД (ППС, следствия, уголовного розыска и т.д.). В то же время орган управления должен реализовываться на основе общей функции социальных систем - функции управления. В связи с этим орган внутренних дел и орган управления это два разных «структурных элемента» в системе МВД.

Именно эта неточность приводит к не совсем верному выводу о том, что система управления требует замены. В связи с этим мы должны обратиться к историческим аспектам формирования социальных систем и их структур. В нашем случае структурный элемент - орган управления - должен формироваться на основе реализации общей функции социальной си-

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Неопределенность соотношения понятий «организация» и «управление» как причина проблем теории и практики управления // Общество и право. 2017. № 2. (60). С. 260-264; Костюченко Н.И. Многозначность определения понятия «управление» в теории управления и административного права и проблемы управления социальными системами (на примере ОВД) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 3 (33). С. 214-218; Костюченко Н.И. Свойство латентности функций как причина возникновения полифонии научных мнений относительно понятия «функций» социальных систем // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 4 (43). С. 170-174; Костюченко Н.И. Проблемы теории и практики управления социальными системами (исторический аспект формирования науки управления и научно-практическое наследие А. Файоля) (столетию выхода в свет работы А. Файоля «Общее и промышленное управление» посвящается) // Философия права. 2017. № 3 (82). С. 144-149; Костюченко Н.И. Проблемы теории и практики управления социальными системами на современном этапе // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 311-315.

**KOSTYUCHENKO N.I.,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Honored Lawyer of the Republic  
of Crimea, Professor of the  
Department of Administrative  
Law and Administrative Activities  
of the Crimean Branch of the  
Krasnodar University of the  
Ministry of Interior of Russia

**KHOROSHUNOV A.S.,**  
Lecturer of the Department  
of Tactical and Special Training  
of the Volgograd Academy of the  
Ministry of Interior of Russia

**PROBLEMS OF PUBLIC  
ADMINISTRATION RELATED  
TO THE IMPLEMENTATION  
OF A SYSTEMATIC APPROACH  
TO THE CREATION AND  
OPTIMIZATION OF SOCIAL  
SYSTEMS (USING THE EXAMPLE  
OF THE SYSTEM OF INTERNAL  
AFFAIRS BODIES OF THE  
RUSSIAN FEDERATION)**

**Social system, type of social  
system, Ministry of Internal  
Affairs of Russia, internal  
affairs bodies, management  
in internal affairs bodies,  
structural element, subsystem  
of the internal affairs body.**

*The article examines the problems of public administration caused by a violation of the processes of implementing a systems approach when considering internal affairs bodies as objectively existing types of social systems. The authors substantiate the opinion that when implementing a systems approach, the main emphasis is on the formation of a system of research methods, and the systemic nature of the objects of research (government bodies), as a rule, remains outside the attention of scientists and management practitioners. As a result, the state and government bodies are not considered as objectively existing types of social systems.*

стемы - функции «управления». Однако в нашем случае такой орган не формируется, поскольку отсутствует реализация названной функции. При этом у нас будет отсутствовать и орган управления. Это приводит к нежелательным последствиям: выводу о замене системы управления, которая еще не создана, поскольку общую функцию «управления» мы не реализовали. И возникает проблема, о которой еще 100 лет назад говорил А. Файоль: «...правление держится на развитии и выполнении шести существенных функций; если одна из этих функций не выполняется, предприятие может погибнуть или во всяком случае - захнёт»<sup>1</sup>.

Таким образом, отсутствие восприятия субъектами управления объективности существования социальных систем и их элементов, в данном случае «функции управления», приводит нас к преждевременному выводу о необходимости замены «системы управления». В связи с этим становится

понятным, что нам следует воспринимать все виды социальных систем и их подсистемных образований как объективно существующие виды социальных систем.

При этом необходимо отметить, что еще одной, можно сказать основной причиной этой ситуации является односторонняя реализация системного подхода. В настоящее время он рассматривается только как совокупность методов исследования систем, а факт того, что исследуемый объект, может быть видом социальной системы остается вне поля зрения исследователей. В результате мы имеем дело с проблемами управления социальными системами. В связи с этим становится очевидным, что мы должны реализовывать системный подход в «полном объеме», а все виды социальных систем воспринимать как объективно существующие явления, которые не зависят от осознания нами этого факта. ■

---

<sup>1</sup> Файоль А. Общее и промышленное управление. М.: Центральный институт труда, 1923. С. 21.