

Краснодарский университет МВД России

**Н. И. Костюченко**

**ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ  
УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ**

Краснодар  
2018

УДК 351/354  
ББК 67.401.1  
К72

Одобрено  
редакционно-издательским советом  
Краснодарского университета  
МВД России

Рецензенты:

*Н. И. Грачев*, доктор юридических наук, доцент (Волгоградская академия МВД России);

*С. В. Абисов* (Министерство внутренних дел по Республике Крым).

**Костюченко Н. И.**

К72 Проблемы теории и практики управления социальными системами / Н. И. Костюченко. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2018. – 158 с.

ISBN 978-5-9266-1441-8

В монографии рассматриваются проблемы и противоречия, существующие в теории и практике управления различными видами социальных систем, связанные с «узким» и односторонним применением диалектического, конкретно-исторического, системного, структурного и функционального методов исследования социальных систем, их элементов, структуры и классификаций. Исследуются причины возникновения проблем и противоречий, существенным образом снижающих эффективность управленческой деятельности и приводящих к разрыву теории и практики управления. Обосновывается необходимость коррекции методологических подходов к исследованию проблем: полифонии мнений относительно понятийного аппарата теории управления (системы и их виды, функции, структура как системные элементы; классификации систем; нормативно-правовое и информационное обеспечение управленческой деятельности). Анализируются пути устранения этих проблем как основы оптимизации управленческой деятельности в целом.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России, а также ученых и субъектов управления, работающих в области управления социальными системами и менеджмента.

УДК 351/354  
ББК 67.401.1

ISBN 978-5-9266-1441-8

© Краснодарский университет  
МВД России, 2018  
© Костюченко Н. И., 2018

## Введение

Анализ научных исследований практики управления в сфере государственного, муниципального, производственного управления, менеджмента, управления организацией и других видов социального управления позволяет констатировать, что в настоящее время в этой сфере научной деятельности существует целый комплекс проблем и противоречий, которые серьезным образом влияют на эффективность управленческой деятельности.

Научные мнения относительно систем управления и их элементов в ряде случаев носят взаимоисключающий характер. Например, большинство ученых полагают, что функции – это основополагающий элемент системы. Другими учеными понятие «функция» вообще исключается из теории управления и менеджмента. В связи с этим субъекты управления не могут использовать результаты научных исследований в практике управленческой деятельности. И, как следствие, они вынуждены опираться на собственный опыт, т. е. идти эмпирическим путем. В конечном итоге это приводит к разрыву теории и практики управления, поскольку эмпирический подход, по сути, исключает возможность эффективного управления в любом виде социальных систем, а попытки ученых и практиков найти пути решения этих проблем остаются безуспешными на протяжении десятилетий. Например, проблема неоднозначности понятийного аппарата в теории управления рассматривалась многими учеными. Так, И.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, Ц.А. Ямпольская, В.Г. Вишняков и др. еще в 60–70-е гг. прошлого века указывали на необходимость оптимизации понятийного аппарата теории управления, связанного с феноменом «функция».

Ю.М. Козлов отмечал: «Проблема функций управления вообще и функций управления социалистическим народным хозяйством в частности относится к числу наиболее слабо разработанных как в юридической, так и в экономической литературе. Об этом свидетельствует отсутствие четкого понимания сущности этих функций, их достаточно обоснованной научной классификации»<sup>1</sup>. Полностью разделяя это мнение, необходимо отметить одну особенность этого тезиса – в нем нет упоминания о литературе по теории управления, без которой решить эти проблемы вряд ли возможно.

И.Л. Бачило указывала на «отсутствие единства в понимании функций управления и их классификации. Термином «функция» часто обозначают понятия «задача», «компетенция», «принцип», «права» и т. д. Это свидетельствует о том, что учение о функциях управления остается еще недостаточно разработанным участком теории и практики управления»<sup>2</sup>.

Спустя 50 лет существование проблемы понятийного аппарата, связанного с функциями государственного управления, отмечал В.Я. Малиновский: «В литературе по-разному понимается теоретическое понятие «функция государственного управления», и сегодня не существует его общепринятого определения. Разный подход ученых к определению понятия управленческой функции, разногласия в вопросе их систематизации – одна из главных причин существующего состояния осмысления этой научной категории»<sup>3</sup>.

Отсутствие решения проблемы понятийного аппарата «функций» констатировала и Н.И. Глазунова, при этом она подчеркивала: «Функционально-структурный анализ позволяет: обнаружить и исключить дублирование общественно необходимых функций в различных органах. Проблема оптимального функционально-структурного построения госуправления ждет своего исследователя (в общетеоретическом плане, в конкретной сфере деятельности), может привести к результату общественной значимости»<sup>4</sup>.

Приведенные мнения свидетельствуют о том, что проблема упорядочения понятийного аппарата, связанного с понятием «функция» социальных систем и управления, до настоящего времени не нашла

---

<sup>1</sup> Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР: в 2 ч. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – Ч. 1. – С. 77.

<sup>2</sup> Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М., 1976. – С. 26–27.

<sup>3</sup> Малиновский В.Я. Государственное управление: учеб. пособие – Киев: Атика, 2003. – С. 201.

<sup>4</sup> Глазунова Н.И. Система государственного управления. – М., 2003. – С. 43.

своего научного разрешения. Необходимо отметить, что эта проблема в последнее время была существенно усугублена, поскольку понятие «функция» в большинстве исследований вообще исключается из содержания работ по теории управления, что приводит к возникновению противоречий в науке и практике управления и разрыву теории и практики управления<sup>1</sup>.

Проблема отсутствия единства мнений относительно понятия «функция» имеет непосредственное отношение и к проблеме определения феномена «управление». Например, Г.В. Осовская, О.А. Осовский, рассматривая эту проблему, отмечали следующее: «Что такое управление точно никому не известно. Судите сами: один придиричивый аспирант насчитал около трехсот высоконаучных определений управления. Все они приведены в серьезных книгах, и все совершенно разные». В связи с этим возникает вопрос: какое (какие) из этих определений должно быть основополагающим.

Проблемы полифонии мнений относительно понятийного аппарата теории управления связаны и с определением понятий «структура социальной системы», «организация», «безопасность», компетенция.

Неоднозначность и многовариантность определения названных и других явлений системы управления приводит к проблемам исследования соотношения, взаимосвязи и взаимозависимости этих феноменов. Учитывая, что фактически не используются системный, диалектический, структурный и функциональный подходы, место системы управления в социальных системах остается «белым пятном» в существующих научных теориях.

Кроме того, вне поля зрения ученых остается весьма существенное обстоятельство, связанное с тем, что при исследовании феномена «управление» авторы одновременно имеют дело с двумя видами систем – «абстрактной» и «материальной». В силу отсутствия системного и диалектического подхода это обстоятельство не учитывается авторами, что приводит к «увеличению» неоднозначности понятийного аппарата, появлению новых проблем в теории и практике управления и необоснованной замене теории управления теориями организации<sup>2</sup> и

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016.

<sup>2</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.

менеджмента<sup>1</sup>, а также противопоставлению государственного и муниципального управления.

Отказ от использования упомянутых подходов привел к исключению из упомянутых теорий таких понятий, как «система» и «структура социальной системы» и, как следствие, на протяжении длительного времени многочисленные попытки оптимизации управленческой деятельности субъектами управления не приносят ожидаемых результатов, несмотря на непрекращающиеся реформирования государственных органов. Основной причиной этих и других проблем теории и практики управления является нарушение методологии исследования видов социального управления как *системных явлений*, которые были упомянуты выше.

Отмеченные проблемы являются только частью проблем теории социального управления, которые требуют научного и практического разрешения, поскольку только в этом случае можно вести речь о совершенствовании эффективности государственного и других видов управления. В связи с этим автором в 2015–2017 гг. был опубликован цикл статей (28) и монография «Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы». В этих работах была предпринята попытка систематизации проблем теории и практики управления и раскрытия их содержания.

Более детальному и комплексному их исследованию посвящена настоящая монография, поскольку «раскрытие» существующих проблем теории и практики управления и их системных взаимосвязей, установление причин их возникновения и определение путей их преодоления имеет особое значение для повышения эффективности управления любыми видами социальных систем (государственными, негосударственными и межгосударственными). Этот тезис подтверждается многими авторами, которые рассматривали значение феномена «управление» с разных точек зрения.

С одной стороны, авторы полагают:

«Опыт зарубежных стран показывает, что вложения в систему управления приносят прибыли в 3–5 раз больше, чем в технику и технологии»<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – С. 274–275.

<sup>2</sup> Варламов А.А., Приходько В.Ф., Шаповалов Д.А. Национальная система управления условиями среды обитания. Современная парадигма развития России // Власть. – 2010. – № 7.

«Экономическое и социальное развитие является результатом управления. Можно сказать без лишнего упрощения, что не существует “слаборазвитых стран”. Есть только “слабо управляемые страны”»<sup>1</sup>.

С другой стороны, В.Д. Перевалов, констатировал: «Функции государства по своей сути объективны. Поэтому у государства нет выбора, выполнять их или не выполнять. Невыполнение государством той или иной функции неизбежно вызывает цепную реакцию негативных (кризисных) последствий в общественной жизни. Если, например, *государство перестанет выполнять функцию по обеспечению правопорядка, то рано или поздно общество будет дестабилизировано, наступит анархия, хаос, ведущие к его разрушению*»<sup>2</sup> (курсив наш. – Н.К.).

Из изложенного следует, видно, что все проблемы социального управления тесно связаны между собой. Поэтому их «изолированное» рассмотрение не дает ожидаемых результатов и проблемы на протяжении многих лет остаются нерешенными. В связи с этим основной целью данной работы является комплексное исследование основных проблем теории и практики управления, причин их появления и определения путей их преодоления. Механизмы преодоления будут раскрыты в последующих монографиях, посвященных каждой из подсистем системы социального управления.

---

<sup>1</sup> Druker P. Technology, Management and Society. – L., 1970. – P. 35.

<sup>2</sup> Теория государства и права: учеб. / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 70.

## **Глава 1**

# **Полифония и неопределенность понятийного аппарата теории управления как проблема теории и практики управления**

### **1.1. Проблемы теории и практики управления социальными системами, обусловленные неоднозначностью понятийного аппарата теории управления**

Обращаясь к многочисленным научным исследованиям, посвященным различным видам управления, можно увидеть, что в настоящее время в сфере теории управления существует множество проблем. Их существование на протяжении многих лет неоднократно отмечалось большинством ученых. По отдельным проблемам предпринимались попытки исследования с целью их преодоления и совершенствования управленческой деятельности, однако до настоящего времени пути их комплексного решения так и не были найдены.

Данная ситуация связана с тем, что сами проблемы теории и практики управления и причины их появления авторами детально не исследовались. Рассмотрение отдельных проблем велось «изолированно», применительно к отдельному элементу системы или виду деятельности. Это не позволяло решать эти проблемы без «ущерба» для функционирования других элементов системы. Следовательно, они «накапливались» на протяжении длительного времени. В ряде случаев это приводило к возникновению научных противоречий. В результате у субъектов управления возникали проблемы с применением теоретических положений в практике управления, что фактически приводило к разрыву теории и практики.

На основе анализа этой ситуации автором предпринята попытка исследовать основные проблемы теории социального управления на примере органов внутренних дел как одного из видов социальных систем, установить причины возникновения этих проблем и определить подходы, необходимые для их разрешения.

Изменения, вызванные распадом СССР, привели к образованию новых государств. Это, в свою очередь, потребовало решения комплекса задач, связанных реформированием государственного управления. Иными словами, в новых условиях возникла острая необходимость создания новых и преобразования имеющихся государственных

институтов, реформирования и оптимизации их функциональных структур и систем управления.

Проведение преобразований подобного рода невозможно без опоры практики управления на научные исследования в области теории управления социальными системами и государственного управления. Однако, как показала практика государственного управления, теоретические исследования прошлых лет и настоящего времени не смогли дать необходимые ответы на возникающие вопросы субъектов управления относительно существующих проблем управления. В этой ситуации они были вынуждены решать возникающие проблемы на эмпирической основе. Такой подход, по вполне понятным причинам, не обеспечивает должной отдачи в сфере управленческой деятельности. Например, попытки оптимизации структуры государственных органов с целью повышения эффективности их деятельности не достигали желаемых результатов. В итоге устранить параллелизм в работе государственных органов (их подразделений), а также дублирование реализации функций их структурными подразделениями не представлялось возможным. Все это приводило к многочисленным и многократным реорганизациям государственных органов и их функциональной структуры.

В то же время отсутствие научной базы, необходимой для оптимизации этих управленческих процессов, не позволяло разрешить эти проблемы. В этих условиях субъекты управления были вынуждены «отказываться» от опоры на науку и полагались только на свой опыт. В результате в социальном и государственном управлении возникла проблема «разрыва» теории и практики управления. В связи с этим необходимо детальный анализ сложившейся ситуации и исследование причин, обусловивших возникновение этого «разрыва». Это позволит найти пути разрешения возникших проблем управления, преодоления «разрыва» теории и практики управления и придаст новый импульс развитию теоретических основ управления.

Анализ отмеченных проблем позволяет утверждать, что одной из основных причин «разрыва» теории и практики управления является неопределенность понятийного аппарата и неоднозначность терминологии, которые существуют в теории управления, причем эта неопределенность возникает уже при определении понятия феномена «управление». Так, Г.В. Осовская отмечает, что в теории управления существует «около трехсот высоконаучных определений понятия управления. Все они приведены в серьезных книгах и все совсем разные»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Осовская Г.В., Осовский О.А. Основы менеджмента: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – Киев: Кондор, 2006. – С. 17.

Такая многозначность ставит субъектов управления и ученых перед выбором: какой вариант применения этого термина должен использоваться наукой и практикой социального управления, чтобы все ученые и практики понимали друг друга, а неоднозначность терминологии не приводила к возникновению новых проблем.

Другим примером полифонии научных мнений в терминологии теории управления может служить проблема, связанная с формированием определения феномена «функция» как элемента социальных систем. В научных работах применяются такие понятия, как «функции социальных систем», «функции системы», «функции государства», «функции органов местного управления», «функции управления», «функции менеджмента», «функции организации», «функции органов» и т. д. При этом эти термины употребляются в разных контекстах, а их место в социальных системах и подсистемах управления остается вне зоны внимания ученых.

Обращаясь к этим явлениям как элементам системы нетрудно убедиться, что у них общая основа, и по этой причине они должны иметь взаимосвязи в пределах системы управления и социальной системы в целом. Однако взаимосвязи и взаимозависимости упомянутых функциональных элементов не исследовались даже в пределах одной социальной системы.

Еще одним примером неоднозначности терминологии в сфере теории управления может служить определение понятий видов функций. Ученые на основе общности признаков их целевой направленности выделяют два вида функций. Первые из них при реализации обеспечивают достижение целей системы, а вторые обеспечивают достижение целей управления функционированием системы. При этом для определения понятия функций первого вида применяются термины «основные», «главные», «конкретные» и «специальные». Для определения функций второго вида ученые употребляют термины «основные», «главные», «общие», «универсальные», «специальные», «познавательные». Как видно, в определении понятий элементов социальных систем существует множество терминов, что затрудняет их восприятие, поскольку для определения разных видов функций применяются одни и те же термины<sup>1</sup>.

Такая неоднозначность терминов, безусловно, затрудняет их восприятие и приводит к возникновению проблем управления, в чем можно убедиться по ходу изложения дальнейшего материала.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Проблемы теории и практики управления социальными системами на современном этапе // Общество и право. – 2015. – № 3 (53). – С. 312.

Справедливость приведенных тезисов и примеров относительно полифонии и неоднозначности терминологии теории управления подтверждается мнениями, которые высказывали Ю.П. Алексеев, А.М. Алисов, Б.М. Андрушків, В.Г. Афанасьев, Ю.Н. Барышников, И.Л. Бачило, Л.Ю. Гордиенко, В.И. Кнорринг, С.Н. Князев, В.М. Колпаков, Е.Б. Кубко, В.Я. Малиновский, О.А. Машков, Н.Р. Нижник, О.М. Рой, Ф.И. Семяшкин, Б.В. Смирнов и многие другие ученые. Все они отмечали необходимость детальных исследований явления «функция» социальных систем».

О.М. Рой отмечал, что в современных условиях крайне актуальна проблема профессиональной подготовки управленцев, а «главной проблемой на пути ее разрешения является смысловая размытость и неопределенность сферы управления, различной в восприятии разных профессиональных групп»<sup>1</sup>.

Несомненный интерес в этом плане представляет и мнение В.М. Колпакова: «В любой науке обоснованность теоретических выводов и ценность практических рекомендаций по решению той или иной частной проблемы непосредственно зависят от правильного понимания явлений и процессов, которые относительно данной проблемы являются более общими. Значение для теории и практики управления имеет также правильное и единое толкование применяемых терминов. Еще Р. Декарт советовал: “Уточняйте значение слов, и вы избавите человечество от половины заблуждений”»<sup>2</sup>.

Таким образом, основываясь на изложенном можно утверждать, что полифония научных мнений относительно терминологии теории управления, неопределенность и размытость научных понятий являются основными причинами проблем, существующих в теории управления. При этом полифония научной терминологии относительно элементов социальных систем не только создает проблемы при внедрении научных теорий в практику управления, но и порождает теоретические противоречия в научной сфере, что в конечном итоге приводит к разрыву теории и практики управления. В качестве иллюстрации этого тезиса можно привести проблему полифонии научных мнений относительно феномена «функция социальных систем» и систем управления. Путей разрешения этой проблемы не было найдено на протяжении десятилетий, что привело к возникновению другой проблемы в теории управления – проблемы противоречия научных мнений относительно

---

<sup>1</sup> Рой О.М. Теория управления: учеб. пособие. – СПб.: Питер, 2008. – 256 с.

<sup>2</sup> Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: учеб. пособие. – Киев: МАУП, 2000. – С. 22.

этого «феномена» системы управления. В результате нерешенные проблемы привели к разрыву теории и практики управления.

Как известно, в теории управления существует общепризнанное научное мнение относительно определения понятия «функция» как основного элемента социальных систем, при реализации которого достигается устойчивое и безопасное функционирование социальной системы, ее эволюция и цели. В связи с этим Ю.П. Алексеев, А.Н. Алисов, Ю.Н. Барышников и др. отмечали: «Функции управления – это проявление его сущности в действии, комбинация функций лежит в центре системы управления (рис. 1.1). Изучение процесса управления с точки зрения его функций – это ключ к раскрытию содержания управленческой деятельности»<sup>1</sup>.



Рис. 1.1

Такого же мнения придерживались С.Д. Дубовенко, А.Д. Крупчан, В.И. Мельниченко, С.П. Мосов, Н.Р. Нижник, Н.Г. Плахотнюк: в «механизме управления функции занимают ключевое место»<sup>2</sup>. В.И. Кнорринг отмечал: «Изучение процесса управления с точки зрения его функций позволяет установить объемы работ по каждой из

<sup>1</sup> Алексеев Ю.П., Алисов А.Н., Барышников Ю.Н. и др. Теория управления: учеб. – М.: РАГС, 2003. – С. 84.

<sup>2</sup> Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.И. Государственное управление в Украине: организационно-правовые основы: учеб. пособие. – Киев, 2002. – С. 82.

функций, определить потребность в трудовых ресурсах и в итоге формировать структуру и организацию системы управления»<sup>1</sup>. Относительно «центрального» места функций в социальных системах, их роли и значения для управления системами высказывались Б.М. Андрушкив, В.Г. Афанасьев, Л.Ю. Гордиенко, С.Н. Князев, В.Д. Перевалов, Ф.И. Шамхалов и многие другие ученые.

Таким образом, ученые свидетельствуют, что феномен «функция» как основополагающий элемент социальных систем имеет «ключевое» значение для исследований в области теории управления. В связи с этим с точки зрения методологии указанное обстоятельство должно учитываться при проведении научных исследований. В то же время, обращаясь к научной литературе по теории управления последних десятилетий, автор столкнулся с ситуацией, когда более чем в 60 работах феномен «функция» даже не упоминался как элемент систем управления и менеджмента.

В значительной части работ этого периода понятие «функция» употреблялось только в связи с упоминанием общих функций управления при рассмотрении исторических аспектов теории управления и менеджмента, как понятие, существовавшее в административной школе управления.

Как видно, явление «функция», по сути, рассматривалось с двух взаимоисключающих точек зрения. С одной стороны, мнения ученых сходятся в том, что феномен «функция» – это ключевой элемент системы управления. С другой стороны, мнения ученых вообще исключают понятие «функция» из теории управления.

Таким образом, можно утверждать, что в теории управления мы сталкиваемся с научным противоречием, которое сформировалось в течение последнего двадцатилетия и до настоящего времени не нашло своего разрешения. При этом, как уже отмечалось, указанное противоречие привело к разрыву теории и практики управления, поскольку при наличии взаимоисключающих мнений субъекты управления вынуждены формировать систему управления на свой страх и риск на эмпирической основе. Последнее обстоятельство привело к возникновению проблем социального и государственного управления в части формирования и оптимизации структур социальных систем. Как показывает практика управления, нескончаемые реформирования структуры систем не приносят ожидаемых результатов, отвлекают силы и средства

---

<sup>1</sup> Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. – М.: НОРМА, 2001. – 511 с.

от основной управленческой деятельности в рамках той или иной социальной системы, параллелизм в работе остается одной из наиболее острых проблем.

Неоднозначность мнений относительно функций связана еще с одним противоречием, существующим в теории управления, – определением количественного состава общих функций управления и подходом к формированию структуры системы (министерства, ведомства, отдела, должности).

Как известно, в научной литературе количественный состав общих функций управления варьируется учеными от четырех до одиннадцати, а большинство научных мнений ограничивает состав функций четырьмя (планирование, организация, контроль и мотивация). Такое ограничение, равно как и исключение функций из состава социальных систем, вступает в противоречие с общенаучным мнением относительно существующей детерминации элементов социальных систем: «цель – задача – функция – структура». Например, Н.И. Глазунова, ссылаясь на В.А. Столярову<sup>1</sup>, отмечала, что «цели (задачи) организации обуславливают функции, а функции определяют структуру органа: «цели – функции – структуры». 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. В данном случае перестановка мест слагаемых влияет на результат. Функция, вместе с тем, как научная категория, элемент понятийного аппарата – это исследовательский инструмент, средство для оценки результатов труда госаппарата, каждого госслужащего»<sup>2</sup>.

Ю.П. Алексеев, А.Н. Алисов, Ю.Н. Барышников полагали, что исследование функций систем управления позволяет «наряду с прочим, сформировать структуру и организацию системы управления»<sup>3</sup>.

Это мнение целиком разделяют Ю.Г. Аврутин, А.И. Александров, Н.В. Бугель, В.П. Сальников и другие авторы при рассмотрении основ управления в ОВД Российской Федерации<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Столярова В.А. Функции и оценка труда работников аппарата управления. – М., 1995.

<sup>2</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 144–145.

<sup>3</sup> Алексеев Ю.П., Алисов А.Н., Барышников Ю.Н. и др. Теория управления: учеб. – М.: РАГС, 2003. – С. 84.

<sup>4</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учеб. / под ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России: Щит-М, 2002.

Таким образом, с учетом общенаучного мнения, структура систем должна формироваться на основе их функций, однако ограничение количественного состава общих функций управления четырьмя (планированием, организацией, контролем и мотивацией) не позволяет выполнить формирование структуры в соответствии с упомянутой детерминацией. В связи с этим при ограничении состава функций невозможно создать и некоторые структурные подразделения, например аналитические или информационные, поскольку невозможно создать подразделение, если в числе общих функций нет аналитической и информационной функций: нет функции – нет и структурного подразделения.

Вынужденные попытки эмпирического создания таких подразделений, как правило, не устраняют многократное дублирование работы разными подразделениями и отвлечение сотрудников от основных видов деятельности. Последнее связано с подготовкой различных отчетных, статистических и аналитических документов для субъектов управления разного уровня.

Проблемы формирования структур организаций связаны и с полифонией мнений относительно классификации функций. Так, В.А. Василенко, рассматривая проблемы классификации функций отмечал, что «в литературе встречается свыше 50 классификаций функций менеджмента. Часто различный смысл придается самому понятию «функции управления», в силу чего избираются неоднородные основания (критерии) для их выделения. Классификации, перечни (даже при единстве критериев) расходятся по числу выделяемых функций и степени их укрупнения»<sup>1</sup>.

Рассматривая существующие варианты классификаций функций управления и менеджмента, можно видеть, что они не позволяют формировать структуры организации в связи с отсутствием в этих классификациях некоторых функций и существующей неоднозначностью терминологии. В справедливости этого тезиса можно убедиться, обратившись к классификации функций, предложенной В.Я. Малиновским (рис. 1.2).

---

<sup>1</sup> Василенко В.А. Менеджмент успешного развития предприятия. – Киев: Центр учебной литературы, 2005. – С. 244.



Рис. 1.2

Ограниченный состав функций не позволит сформировать оптимальную структуру государственной системы управления.

Необходимо отметить, что отсутствие в социальной системе какой-либо функции и соответствующего ей структурного подразделения может привести к непредсказуемым последствиям, поскольку «функции государства по своей сути объективны. Невыполнение государством той или иной функции неизбежно вызывает цепную реакцию негативных (кризисных) последствий в общественной жизни. Если, например, государство перестанет выполнять функцию по обеспечению правопорядка, то рано или поздно общество будет дестабилизировано, наступит анархия, хаос, ведущие к его разрушению»<sup>1</sup>.

Таким образом, в настоящее время, несмотря на активные исследования в сфере теории управления и менеджмента, существует комплекс теоретических проблем и противоречий, связанных с неопределенностью терминологии и полифонией научных мнений относительно понятийного аппарата теории управления. В связи с этим в дальнейшем рассмотрим комплекс проблем, существующих в теории и

<sup>1</sup> Теория государства и права: учеб. / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма. 2008. – С. 70.

практике управления, на конкретных примерах исследования основных проблем, которые имеют существенное значение для теории управления:

неопределенность и неоднозначность применяемой терминологии относительно основных элементов социальных систем;

наличие теоретических противоречий, исключающих практическое использование теоретических результатов;

применение недостаточно выверенной методологии исследования указанных проблем.

На этой основе определим причины их появления и пути преодоления.

## **1.2. Проблемы управления социальными системами, связанные с многозначностью определения понятия «управление» в теории управления и административного права (на примере органов внутренних дел)**

В настоящее время в теории управления социальными системами существует комплекс проблем, связанных с полифонией научных мнений относительно понятийного аппарата территории и практики управления. Безусловно, рассмотрение этих проблем необходимо начать с определения «ключевого» понятия «управление», которое является основополагающим для нашего исследования.

Общеизвестно, что понятийный аппарат любой науки должен быть однозначным, в противном случае сформировать единые подходы к исследованию научных проблем, найти пути их решения и обеспечить их внедрение в повседневную практику управленческой деятельности будет трудно выполнимой задачей. Однако в теории и практике управления на протяжении многих лет это общенаучное мнение повсеместно нарушается. В этом мы убедились при рассмотрении проблем управления в предыдущем подразделе. По этой причине у субъектов управления возникают проблемы с реализацией неоднозначных, а в ряде случаев противоречивых научных выводов относительно феномена «управление».

Наличие проблемы полифонии научных мнений относительно определения понятия феномена «управление» констатировали И.Л. Бачило, А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, К. Килен, В.И. Кнорринг,

С.Н. Князев, Б.П. Курашвили, Г.В. Осовская, А.А. Осовский, В.И. Патрушев и многие другие ученые. Например, А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев отмечали: «Существует много взглядов на управление. Часто вместо слова «управление» употребляют термины: «регулирование», «руководство», «администрирование», «менеджмент», «организация» и другие. Неопределенность понятия «управление» создает значительные трудности для субъектов управления при выборе подхода в сфере социальных технологий управления»<sup>1</sup>.

Автор полностью разделяет это мнение. Безусловно, такая полифония мнений относительно «ключевого» феномена социальных систем – «управление» – недопустима, поскольку ее существование порождает множество других проблем в теории и практике управления, в чем сможем убедиться в дальнейшем.

Довольно интересное мнение относительно упомянутой полифонии понятия «управление» высказывали Г.В. Осовская и А.А. Осовский: «Что такое управление точно никому не известно. Судите сами: один придирчивый аспирант насчитал около трехсот высоконаучных определений управления. Все они приведены в серьезных книгах, и все совершенно разные»<sup>2</sup>.

В связи с таким множеством вариантов определения феномена «управление» возникает проблема научного выбора: какое определение феномена «управление» является основополагающим? В подтверждение этого тезиса можно сказать, что даже самый краткий перечень обобщенных понятий, определяющих явление «управление», выделенный автором в монографии «Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы»<sup>3</sup>, подтверждает существование проблемы неоднозначности терминологии, связанной с определением этого понятия.

В научных работах управление определяют как:  
процесс перевода системы из одного состояния в другое с помощью целенаправленного воздействия;  
сознательное регулирование (упорядочение) общественных отношений;

---

<sup>1</sup> Основы социального управления: учеб. пособ. / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др.; под ред. В.Н. Иванова. – М.: Высш. шк., 2001. – С. 41–42.

<sup>2</sup> Осовская Г.В. Основы менеджмента: учеб. / Г. В. Осовская, О. А. Осовский; 3-е изд., перераб. и доп. – Киев: Кондор, 2006. – С. 17.

<sup>3</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – С. 154–167.

функцию организованных систем;  
форму взаимосвязи элементов системы;  
структуру системы органов;

науку, отражающую систему теоретических положений и закономерности, функций, принципов, методов, организационных форм управленческой деятельности.

Кроме того, помимо многозначности понятия «управление», существуют и попытки его замены понятиями «регулирование», «руководство», «менеджмент», «организация» и т. д. Подобные замены вряд ли обоснованы с точки зрения диалектики, теории систем, теории управления и системы классификации функций социальных систем разработанной автором<sup>1</sup>. Все перечисленные понятия являются функциями социальных систем, относятся к виду общих управленческих функций и являются вспомогательными относительно функции управления (рис. 1.3).

Например, В.М. Диденко, вводя термин «менеджмент», определяет его как «совокупность определенных организационно-экономических методов управления всеми стадиями и видами адекватных процессов и явлений на уровне различных субъектов хозяйствования. Различают менеджмент: маркетинговый, инвестиционный, производственный, финансовый, налоговый, банковский, торговый»<sup>2</sup>. При этом, определяя понятие «менеджмент» и его содержание, он акцентирует внимание на его целевой ориентации на предпринимательские виды деятельности. Иными словами, на основе изложенного можно полагать, что основная цель системы менеджмента – финансово-экономическая (получение прибыли).

В то же время феномен «управление», с точки зрения теории социальных систем, носит более общий характер. В этом случае в числе видов управления ученые называют социальное, государственное, управление культурой, наукой, здравоохранением, экономикой, финансами и т. д. При этом основные цели системы управления – устойчивость и безопасность их функционирования.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – С. 311–327.

<sup>2</sup> Диденко В.М. Менеджмент: учеб. – Киев: Кондор, 2008. – С. 9.



Рис. 1.3

Таким образом, основные цели управления и менеджмента имеют существенные различия, и по этой причине такая замена понятий вряд ли целесообразна.

С учетом изложенного можно утверждать, что полифония мнений относительно понятия «управление» и отсутствие попыток упорядочения и классификации этих понятий приводят к смешению и необоснованной подмене видовых понятий этого научного феномена: государственное, муниципальное, публичное, латентное<sup>1</sup>, производственное, менеджмент, управление организацией, экономикой и т. д. Например, введение понятия «латентное управление» вряд ли целесообразно. В этом нетрудно убедиться, обратившись к толковым словарям. Так, в Словаре иностранных слов Л.П. Крысина приводится следующее толкование этого термина: *латентный* – от лат. «*latentis*» – скрытый, невидимый (скрытый, внешне не проявляющийся. Латентное изображение. Латентный период (скрытый период физиологической реакции). Латентность – свойство латентного). Другими словами, применительно к понятию «управление» латентное управление означает скрытое управление.

В то же время, обращаясь к определению понятия «управление» в науке в интересующем нас контексте, можно видеть следующие определения:

«Управление – это сознательная деятельность, сознательное регулирование (упорядочение) общественных отношений»<sup>2</sup>.

«Управление в широком понимании этого термина – непрерывный процесс воздействия на объект управления (личность, коллектив, технологический процесс, предприятие, государство) для достижения оптимальных результатов при наименьших затратах времени и ресурсов»<sup>3</sup>.

Таким образом, сопоставляя приведенные определения, можно утверждать, что латентным (скрытым) управление быть не может, поскольку не может быть скрытым процесс воздействия субъекта управления на объект управления. Следовательно, введение такого вида управления не совсем верно с точки зрения теории управления социальными системами.

---

<sup>1</sup> Савченко А.В. Латентное управление: сущность и механизм использования: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008. – 24 с.

<sup>2</sup> Курашвили Б.П., Оболенский А.В., Пискотин М.И. и др. Проблемы общей теории социалистического государственного управления / отв. ред. М.И. Пискотин. – М., 1981. – С. 14.

<sup>3</sup> Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. – М.: НОРМА, 2001. – С. 7, 19.

Аналогичное суждение будет справедливо и относительно употребления в теории управления понятия «публичное управление». В Словаре русского языка С.И. Ожегова понятие «публичное» трактуется так: открытый (открытое), в присутствии публики; общественный, не частный (устаревшее)<sup>1</sup>. Это определение впервые было употреблено 1885 г. В. Вильсоном и по своей сути было аналогом государственного управления. С точки зрения сегодняшнего дня его употребление вряд ли имеет смысл, поскольку любой вид управления является открытым.

Из изложенного следует, что приведенные мнения и словарные определения термина «управление» наглядно свидетельствуют о его многозначности.

Необходимо также отметить, что многозначность определений понятия «управление» объективна по своей сути. Причина этого заключается в различии видов социальных систем (государственных, экономических, финансовых, менеджмента, производственных и т. д.), в составе которых присутствуют подсистемы управления как необходимые элементы этих систем.

Видовое различие систем, в рамках которых проводятся исследования, приводит к различию объектов и предметов исследований. В результате «в научной литературе категория управления рассматривается в различных аспектах, соответственно, в его понятие вкладывается разный смысл»<sup>2</sup>. В этой ситуации исследовать феномен «управление» с позиции только одного, конкретного вида системы (производственной, экономической, менеджмента или любой другой) и экстраполировать полученные результаты на понятийный аппарат других систем, без учета общетеоретических особенностей научной категории «социальное управление» и положений диалектики, не совсем верно. «Кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя «натывать» на эти общие вопросы»<sup>3</sup>.

Кроме того, в силу лингвистических особенностей толкования термина «управление» некоторая многозначность этого определения должна иметь место. Так, употребляя термин «управление», будем использовать его и для определения материального объекта, и для определения процесса управленческой деятельности, и для определения функции. Однако в данном случае мы должны руководствоваться

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия, 1973. – С. 561.

<sup>2</sup> Государственное управление: учеб. пособ. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенский, А.Ю. Васина и др.; под. ред. А.Ф. Мельника. – Киев: Знання-Прес, 2003. – С. 24.

<sup>3</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 15. – С. 368.

«иерархией» этих понятий, в которой первоосновой является определение понятия «управление» как функции.

Все вышеизложенное предполагает необходимость комплексного исследования феномена «управление» с учетом положений диалектики, теории систем и теории управления. В этом случае результаты исследований можно и должно экстраполировать на любой вид социального управления. Однако при этом экстраполяция должна учитывать особенности каждого конкретного вида социальной системы.

Таким образом, рассматривая полифонию мнений относительно определения понятия феномена «управление», необходимо в первую очередь определить наиболее общее понятие этого явления социальных систем, что возможно только с точки зрения диалектики, поскольку понятие «управление», прежде всего, философское.

В диалектике феномен «управление» определяется как «функциональный элемент, функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание установленного режима деятельности»<sup>1</sup>.

Одновременно необходимо учитывать, что феномен «управление» является системным понятием и в связи с этим нам необходимо учитывать и системный характер его происхождения.

Науке известно два вида систем. К первым ученые относят материальные: системы неорганической природы, живые и социальные системы. Ко вторым – абстрактные: понятия, гипотезы, теории, научные знания о системах и т. д.<sup>2</sup> Эти видовые понятия непосредственно связаны с определением феномена «управление». Управление как «элемент, функция организованных систем» присутствует как в социальных, так и абстрактных системах. В то же время абстрактные системы – это продукт социальных систем, результат научной деятельности человека.

Указанные особенности существования феномена «управление» необходимо учитывать при упорядочении терминологии теории управления и решении на этой основе проблем управления, связанных с определением этого понятия.

---

<sup>1</sup> Философская энциклопедия: в 5 т. – М.: Советская энциклопедия, 1960–1970. – Т. 5. – С. 282.

<sup>2</sup> Советский энциклопедический словарь / глав. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – С. 1226.

В абстрактных системах феномен «управление» будет теоретическим, философским понятием (элемент, функция). В материальных системах «управление» как элемент систем будет материальным явлением – структурным подразделением: министерством, департаментом, отделом, должностью и т. д. Естественно, что управление будет рассматриваться учеными и практиками применительно к разным аспектам создания материальных и абстрактных систем. В результате в науке и практике происходит формирование разных определений термина «управление»: система, деятельность, функция, процесс, структура, подразделение, наука и т. д.<sup>1</sup>

Такой дуальный характер термина «управление», с точки зрения семантики, безусловно, допустим. Однако с позиций теории управления необходимо учитывать, что он не должен приводить к противопоставлению содержательной части этих понятий применительно к разным видам систем социального управления (материальных и абстрактных).

Именно отсутствие исследования этого аспекта – «дуального» проявления феномена «управление» – привело к возникновению ряда проблем и противоречий в теории и практике управления. Для того чтобы преодолеть эти проблемы, необходимо соблюдение двух условий. Во-первых, необходимо обоснование взаимосвязи и взаимозависимости явлений, которые определяются термином «управление», с точки зрения теории систем, теории и практики управления и административного права. Во-вторых, необходимо упорядочение научных мнений относительно определения этого феномена с учетом видовых особенностей различных социальных систем и их подсистем управления.

Для всестороннего осмысления этих условий необходимо возвратиться к общепринятой наукой детерминации элементов социальных систем и подсистем управления: цель – задача – функция – структура<sup>2</sup>. Исходя из детерминации, субъект управления на основе целей системы должен сформировать задачи, определить набор функций, сформировать соответствующую структуру (подразделения, должности) и управленческие связи.

В наиболее общем представлении социальная система (в том числе абстрактная) предполагает наличие двух основных целей.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Многозначность определения понятия «управление» в теории управления и административного права и проблемы управления социальными системами (на примере ОВД) // Вестн. Краснодарского университета МВД России. – № 3 (33). – 2016. – С. 214–218.

<sup>2</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России: Щит-М, 2002. – С. 57–58.

Например, ОВД, как подсистема государства, предполагает конкретную цель – охрану безопасности граждан и общественного порядка и общую – управление системой ОВД. Наличие цели управления является отличительным элементом социальных систем. На базе основных целей должны определяться задачи, решение которых приведет к их достижению. Для решения задач формируется набор функций (конкретных и общих).

На первом этапе реализации функций формируются структурные элементы системы (подразделения ОВД). При этом конкретная функция реализуется созданием центрального аппарата МВД России. В дальнейшем создаются структурные подразделения более «низких» уровней системы ОВД. Эта схема, несмотря на существующие нарушения детерминации в практической деятельности, находит свою реализацию на эмпирической основе без учета функций социальных систем. Это объясняется тем, что содержание конкретных функций более «осязуемо» для субъектов управления, что и позволяет формировать структуру ОВД на основе опыта субъектов управления.

В то же время аналогичной реализации общей функции – функции управления каким-либо структурным подразделением, призванным обеспечить реализацию функции управления, к большому сожалению, мы не увидим ни в МВД, ни в других структурных образованиях государства. В этой ситуации опыт субъектов управления не срабатывает, а исключение функций системы из детерминации на научном уровне не позволяет создать полноценную структуру.

Таким образом, можно констатировать, что при формировании системы и структуры ОВД происходит нарушение законов управления в части реализации функций системы. В рассматриваемом случае нарушение законов приводит к отсутствию реализации функции управления структурными элементами (управлениями, отделами управления, отдельными должностями). Отсутствие таких структурных подразделений существенным образом влияет на эффективность управления. Основная причина их отсутствия связана с проблемами полифонии терминологии и противоречиями теории и практики управления.

Следует отметить, что в практике управления социальными системами имеет место успешная реализация функции управления структурным элементом (подразделением) на эмпирической основе. Такими подразделениями являются штабы управления войсками. Впервые такой штаб на основе собственного опыта создал Александр Македонский. С научной точки зрения он эмпирически реализовал функцию управления и создал структурный элемент управления – штаб. Этот

структурный элемент сохранился во всех армиях мира до настоящего времени.

Отличие штаба от других структурных подразделений армии определяется его целевым предназначением и функциональной направленностью – только управление воинскими формированиями. Необходимо отметить, что штабы существуют на всех структурных уровнях от министерства до роты, что полностью соответствует принципам формирования структуры социальных систем.

К сожалению, несмотря на имеющийся наглядный пример, органы управления до настоящего времени отсутствуют в других государственных и негосударственных системах. В настоящее время аналогов самостоятельного структурного подразделения, которое должно реализовывать функцию управления системой, они не имеют.

Штабные подразделения, существующие в разных социальных системах, например в ОВД функцию управления системой органов реализуют, в лучшем случае, на 10–15%, поскольку остальной объем их деятельности непосредственно не связан управлением системой ОВД.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что одной из основных причин существования проблем в управленческой деятельности является нарушение законов формирования функциональных структур. Это нарушение приводит к «нескончаемым» реформированиям структур и функциональных обязанностей подразделений, не приносящих ожидаемых результатов. Например, социологические исследования Ф.В. Лидер, проведенные в ОВД в 2012 г., показали: 70% респондентов отметили наличие дублирования функций и полномочий; 42% – наличие неоправданной перестройки организационных структур; 47,6% – отсутствие четкого функционального разграничения; 57,7% – необходимость ревизии имеющихся функций<sup>1</sup>. Характерно, что эти результаты были получены Ф.В. Лидер после неоднократных реформирований структуры органов внутренних дел, необходимость которых отмечалась еще в 2002 г.<sup>2</sup>

Из изложенного следует, что проблемы оптимизации ОВД остаются нерешенными до сегодняшнего дня в силу нарушения законов теории управления, которое связано с «устранением» понятия функций

---

<sup>1</sup> Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2012.

<sup>2</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учеб. / под ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России: Щит-М, 2002.

из теории и практики управления. При этом существует еще одна проблема, связанная с многозначностью понятия управления, усугубляющей существующие проблемы управления. В настоящее время в большинстве работ по теории управления, менеджменту, теории организации, теории публичного, муниципального и других видов управления понятие «функция» и его содержание даже не упоминаются (найдено более 60 подобных работ). Такое отрицание функции как элемента социальных систем, безусловно, абсурдно.

Следуя диалектике, теории управления, можно утверждать, что управление, прежде всего, является функцией социальных систем. В то же время, следуя логике, можно утверждать, что отсутствие в теории управления всех функций системы, предполагает и отсутствие одной из них – функции управления. Но если функция управления не существует, то не может состояться и ее реализация структурным подразделением. В свою очередь, отсутствие подразделения управления приводит к отрицанию процесса управления и управленческой деятельности вообще.

С учетом вышеизложенного возникает вопрос: как в этом случае может существовать теория и практика управления, теория организации, менеджмент, управленческая деятельность? Ведь все эти теории, как абстрактные системы, производны от элемента (функции) социальной системы – функции управления.

Таким образом, исключение из теории управления основополагающего элемента функции и нарушение по этой причине детерминации элементов социальных систем приводит не только к проблемам в теории управления, но и к научным противоречиям. В результате этого и возникает уже упоминавшийся разрыв теории и практики управления, поскольку субъекты управления в этой ситуации не могут применить теоретические положения на практике.

Помимо уже рассмотренных проблем, существуют и проблемы, связанные неоднозначностью определения понятия феномена «управление». Эти проблемы обусловлены отсутствием системного и функционального подходов к формированию этого понятия. Так, в работах, посвященных публичному управлению, выделяют два вида управления: государственное (федеральное) и муниципальное. Теоретически такое разделение должно обеспечить самостоятельность регионов за счет децентрализации государственного управления. При этом муниципальное управление фактически определяется как самостоятельный вид управления.

На первый взгляд, этот тезис имеет право на существование, поскольку необходимость самостоятельности регионов по многим вопросам, которые не противоречат законодательству Российской Федерации, не вызывает сомнений. Однако более детальное рассмотрение этого вопроса свидетельствует о том, что попытки децентрализации управления приводит к проблемам, которые не находят должного разрешения. Причина возникновения этих проблем обусловлена нарушением законов теории систем и теории социального управления в части децентрализации государственного управления.

С точки зрения теории социального управления государство – это, прежде всего, разновидность социальных систем. Это предполагает рассмотрение понятий федеральных и муниципальных органов как системных элементов (подсистем) разных уровней одной государственной системы. Формирование федеральных органов в соответствии с детерминацией элементов социальных систем (цель – задача – функция – структура) является первым этапом (результатом) реализации функций системы государства, а формирование муниципальных органов – результатом второго этапа реализации функций, производных от функций государства и федеральных органов. Отличие второй реализации от первой будет обусловлено большей конкретизацией целей, задач и содержания функций, связанных со спецификой конкретного региона. Однако это не означает, что при этом государственное управление должно быть децентрализовано.

Опираясь на изложенное, можно утверждать, что тезис о децентрализации федерального управления, с точки зрения теории систем, не совсем верен. Он противоречит законам управления и неминуемо приведет к проблемам в управлении государством. Результаты такого нарушения проявились в практике государственного управления и привели к противоречиям федерального и муниципального управления. В связи с этим законодатель был вынужден закрепить обязательность исполнения муниципальными органами всех норм федерального значения и недопущения создания региональных норм, противоречащих федеральным нормам. Иными словами, с точки зрения теории управления законодатель введением этих норм частично устранил децентрализацию государственного управления. При этом он обеспечил более эффективное функционирование прямых управленческих связей между субъектами управления (федеральные органы) и объектами управления (муниципальные органы).

Справедливость тезиса о децентрализации управления вызывает сомнение и с точки зрения свойств социальных систем. В их числе ученые называют:

ограниченность – система отделена от окружающей среды границами;

целостность – свойство системы не сводится к сумме свойств составляющих элементов;

структурность – поведение системы обусловлено свойствами ее структуры;

иерархичность – соподчиненность элементов в системе<sup>1</sup>.

В силу свойства ограниченности все элементы, в том числе федеральные и муниципальные структуры, принадлежат одной системе управления – государственной. Разрывая функционально-структурные связи федеральных и муниципальных органов, мы накладываем ограничения на целостность системы и ограничиваем совокупные свойства системы управления государством. Нарушение детерминации элементов системы при формировании структуры органов (федеральных – муниципальных) нарушает свойство структурности и приводит к проблемам управления, зафиксированным Ф.В. Лидер. Децентрализация управления (разделение управления на федеральное и муниципальное) приводит к нарушению свойства иерархичности. Все свойства системы теряют свое значение для системы государства. Это, в свою очередь, снижает эффективность функционирования государства как системного образования, поскольку в этой ситуации, по сути, создаются все условия для разрушения систем управления государством.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно утверждать, что в теории и практике управления существует комплекс проблем, связанный с многозначностью определения понятия «управление». Это приводит к ситуации, при которой структурные подразделения, призванные реализовывать функцию управления, вообще отсутствуют.

В ряде случаев происходит подмена понятий, например, понятие «управление» заменяется понятиями «менеджмент» или «организация», что недопустимо с точки зрения теории систем, теории управления и диалектики.

Причинами возникновения этих проблем является отсутствие:

диалектического, системного, структурного и функционального подходов к определению и упорядочению видовых понятий управления;

---

<sup>1</sup> Теория управления: социально-технологический подход: энцикл. словарь / под ред В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 402.

классификации видов управления на основе диалектики и теории социальных систем и управления;

исключение из теории управления понятия «функция» как элемента социальных систем.

В результате нарушается общепринятая детерминация элементов при построении структуры систем и отрицается необходимость реализации функции управления структурным подразделением. Как следствие, формируются необоснованные выводы о децентрализации управления и порядке формирования нормативно-правового обеспечения процессов управления. Все это противоречит положениям философии, теории систем, управления и может привести к возникновению серьезных проблем в управлении социальными системами, вплоть до их разрушения.

С учетом изложенного далее более детально рассмотрим проблемы теории управления, связанные с соотношением понятий:

управление – организация;

управление – менеджмент;

государственное управление – муниципальное управление.

### **1.3. Неопределенность соотношения понятий «управление» и «организация» как проблема теории и практики управления**

В настоящее время существуют проблемы, связанные с неопределенностью понятийного аппарата. В их числе присутствует и проблема соотношения понятий «управление» и «организация», которая имеет непосредственное отношение и к системе органов внутренних дел Российской Федерации в силу ее системного характера.

Данная проблема частично была рассмотрена в статье «Неопределенность соотношения понятий «организация» и «управление» как причина проблем теории и практики управления»<sup>1</sup> и монографии «Классификация функций социальных систем»<sup>2</sup>, которые послужили основой настоящего исследования.

---

<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.

<sup>2</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – С. 256–337.

Проблема соотношения понятий «управление» и «организация» связана с неоднозначностью понятийного аппарата элементов социальных систем, и в ряде случаев это приводит к необоснованной замене отдельных понятий теории управления. Примером такой замены может служить замена понятия «управление» понятием «организация».

Анализ работ по теории организации и теории управления организацией показывает, что с точки зрения теории систем, теории управления и диалектики такая замена не совсем верна. Более того, эта замена приводит к возникновению противоречий в теории социального и государственного управления. Научные противоречия исключают возможность применения результатов исследований в практической деятельности субъектов управления, например в части оптимизации структур социальных систем и повышения на этой основе эффективности управленческой деятельности.

Понятия «управление» и «организация» являются элементами социальных систем и их подсистем управления. В связи с этим исследование этих элементов должно осуществляться с применением диалектического, системного и функционального подходов и системы классификации функций<sup>1</sup>.

Вместе с тем, обращаясь к теории организации и теории управления организацией, можно видеть, что в этих научных исследованиях системный и диалектический подходы, как правило, остаются невостребованными. В результате понятия феноменов «организация» и «управление» рассматриваются только как явления материальных систем. При этом их первооснова (как философских понятий) остается вне зоны внимания ученых.

Опираясь на диалектический метод восхождения – от общего к конкретному, обратимся к философским понятиям терминов «организация» и «управление», определяющим их как социальные явления. С точки зрения философии понятие «*организация*» происходит от позднелатинского *organizo* (сообщаю стройный вид, устраиваю) и от греческого *organon* (орудие, инструмент) и означает:

- 1) упорядочение, налаживание, приведение в систему некоторого материального или духовного объекта;
- 2) расположение, соотношение частей какого-либо целого, его строение, взаимосвязь;
- 3) объединение, учреждение, социальный институт<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч. – С. 258–267.

<sup>2</sup> Философская энциклопедия: в 5 т. – М.: Советская энциклопедия, 1960–1970. – Т. 4. – С. 160.

Приведенные значения интересующего нас термина связаны с существующими в теории и практике управления объектами материальных и абстрактных социальных систем.

В первом толковании термина «организация» мы имеем дело с определением деятельности, связанной с материальным или абстрактным объектом управления. Во втором – определяется структура объекта абстрактной системы. Третье толкование определяет видовое понятие объектов материальных систем.

С точки зрения диалектики и теории систем эти толкования понятия «организация» в большей степени связаны с материальными объектами (системами) и практической (организационной) деятельностью человека на этих объектах. Иными словами, они рассматриваются с точки зрения материальных систем. В результате понятие «организация» не определяется как функция социальной системы.

В теории социальных систем, теории управления и диалектике понятие «организация» рассматривается прежде всего с точки зрения абстрактных систем (теорий, классификаций, научных определений и т. д.), при этом понятие «организация» определяется как функция. Эти аспекты формирования понятия «организация» имеют существенное значение для рассмотрения проблемы соотношения понятий «организация» и «управление».

Обращаясь к мнениям ученых, можно видеть, что Ю.Е. Аврутин, А.И. Александров, В.Г. Афанасьев, И.Л. Бачило, Н.В. Бугель, В.И. Кнорринг, С.Н. Князев, Г.В. Осовская, О.А. Осовский, В.П. Сальников, О.М. Рой, А. Файоль и многие другие, обращаясь к элементам социальных систем, определяли понятие «организация» как функцию системы управления.

А. Файоль еще в начале прошлого века рассматривал организацию как функцию управления (административную функцию), он впервые ввел понятие «функция» применительно к предприятиям горно-рудной промышленности<sup>1</sup>.

В.И. Кнорринг полагал, что организация – это обеспечивающая функция управления, направленная на создание необходимых условий для достижения целей, формирование структуры организации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Файоль А. Общее и промышленное управление. – М.: Центральный институт труда, 1923. – С. 9–12.

<sup>2</sup> Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления: учеб. для вузов по специальности «Менеджмент». – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2001. – С. 47.

По мнению Г.В. Осовской и О.А. Осовского, организация является функцией процесса управления: «Организовывать – значит создавать определенную структуру. Существует много элементов, которые необходимо структурировать, чтобы организация могла выполнить свои планы и достичь своей цели»<sup>1</sup>.

Как функцию управления рассматривал организацию и В.Г. Атаманчук: «По характеру и последовательности действий к общим функциям управления целесообразно относить следующие: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль»<sup>2</sup>.

Р.В. Голощапов и А.Г. Пятков рассматривали организацию как универсальную функцию государственного управления: «К универсальным функциям относятся: планирование, организация, координация, регулирование, контроль, поддержание и оптимизация системных характеристик, сознательное воздействие на внутренние и внешние (по отношению к системе) процессы, целеполагание и т. д.»<sup>3</sup>. Из изложенного следует, что они определяли понятие «организация» как функцию, как и В.Г. Атаманчук. Однако при этом видовую принадлежность функции «организация» они определяли неоднозначно: «универсальные» и «общие», что в очередной раз подтверждает существование полифонии мнений в теории социального управления, которая приводит к проблемам внедрения научных результатов в практике управления.

На основе научных мнений видно, что феномен «организация» рассматривается учеными как функция на основе теории управления и диалектики. Это предполагает, что понятие «организация» необходимо рассматривать в соответствии с методом «восхождения», как функцию (элемент) абстрактных систем управления, и только при применении теоретических положений в практике управления экстраполировать это понятие абстрактной системы на систему материальную – конкретный вид социальной системы.

Таким образом, независимо от вида социальной системы (абстрактная или материальная), первичным определением феномена «организация» должно быть определение его как функции социальных систем.

Понятие «организация» как структурное подразделение материальной системы вторично и производно от понятия «функция». Такая взаимосвязь употребления интересующего нас термина объективна и

---

<sup>1</sup> Осовская Г.В., Осовский О.А. Основы менеджмента: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – Киев: Кондор, 2006. – С. 223–224.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: учеб. пособие. – М., 2000. – С. 60.

<sup>3</sup> Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление: учеб. пособие. – Хабаровск: ДВАГС, 2005. – 80 с.

обусловлена закономерностью детерминации элементов социальных систем (цель – задача – функция – структура)<sup>1</sup>. В связи с этим можно утверждать, что структурные подразделения (организации) – министерства, департаменты, отделы, фирмы и т. д. создаются на основе реализации функций социальных систем, в том числе и функций управления и организации. В материальных системах совокупность таких структурных подразделений, с точки зрения теории организации, может определяться видовым понятием «организация».

На основе вышеизложенного можно прийти к выводу, что понятие «организация» необходимо рассматривать как элемент функции социальных систем, т. е. абстрактный объект, а в силу лингвистических особенностей этого термина в материальных системах он может применяться и как общевидовое определение материальных объектов.

Необходимо учитывать, что реализация функции структурным элементом формирует материальный объект, который может определяться как организация. Если мы будем применять эти понятия без учета их принадлежности к абстрактной или материальной системе, в практике управления неминуемо возникнут проблемы, связанные с формированием структуры материальных объектов, что и происходит в настоящее время.

Наличие проблемы управления, связанной с формированием структур социальных систем, отмечали Ю.В. Аврутин, А.И. Александров, Н.И. Глазунова, В.А. Столярова, Ф.В. Лидер и многие другие ученые. Исходя из этого, рассмотрим эти проблемы и с другой точки зрения – формирования понятия «управление».

Обращаясь к энциклопедическому определению понятия «управление», можно видеть, что одновременно с однозначным определением его как «функционального элемента, функции организованных систем различной природы» в философских энциклопедических источниках констатируется, что управлению как системному феномену свойственны «три подсистемы:

1. Организации связей и отношений данной системы, задающих ее структуру.
2. Поддержания установленного режима деятельности данной системы.
3. Реализации программы достижения определенной цели»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учеб. / под общ. ред. В.П. Сальникова. – М., 2002. – С. 57–58.

<sup>2</sup> Философская энциклопедия: в 5 т. – М.: Советская энциклопедия, 1960–1970. – Т. 5. – С. 282.

Иными словами, управление изначально рассматривается как функция социальных систем, реализующаяся в процессе функционирования системы, которая состоит из трех элементов (перечисленных подсистем). При этом понятие «организация» является одним из элементов системы управления – подсистемой организации структуры, производным относительно понятия «управление».

К такому выводу можно прийти и с точки зрения теории социальных систем и классификации их функций<sup>1</sup>. В этом случае организация прежде всего должна рассматриваться как элемент (общая функция) социальных систем, которая является вспомогательной относительно основной функции систем – функции управления<sup>2</sup>. Такая взаимосвязь этих явлений прослеживается и с точки зрения теории социальных систем и государственного управления, которые рассматривают явления «управление» и «организация» как функции этих систем. В силу структурного соотношения функций (структуры социальной системы) понятие управление как основная функция носит более общий характер, чем понятие «организация».

На основании изложенного можно констатировать, что в социальных системах понятие «управление» первично, а понятие «организация» – производно.

Понятия «организация» и «управление» являются неотъемлемыми элементами социальных систем и их структур, и по этой причине они взаимосвязаны между собой и понятиями «социальная система» и «социальная структура». Взаимосвязь и взаимозависимость понятий «управление», «организация», «система», «структура» объективны по своей природе и должны рассматриваться с позиций теории социальных систем и использования диалектического и системно-функционального подходов. К сожалению, в большинстве работ, посвященных теории организации и теории управления организацией, такие подходы отсутствуют. По этой причине материальные структуры социальных систем – министерства, ведомства, организации, отделы – не рассматриваются как виды социальных систем; понятие функций как неотъемлемых элементов систем управления исключается из теоретических исследований.

Результатом применения таких подходов является исключение возможности реализации функции «управление» структурным подразделением управления. Одновременно происходит подмена понятия

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016.

<sup>2</sup> Там же. – С. 86–98.

«управление» понятием «организация». В итоге в сфере теории управления появляются новые проблемы, которые являются причиной разрыва теории и практики управления.

С учетом изложенного очевидно, что понятия «управление» и «организация» не однозначны как явления социальных систем. В связи с этим «организация» не может быть синонимом понятия «управление» и тем более «первичным» по отношению к понятию «управление». Однако в силу неоднозначности терминологии теории социального и государственного управления, теории организации и менеджмента у субъектов управления «возникает иллюзия», что детерминация этих понятий может быть и обратной: «организация» – «управление». Это, как уже отмечалось, обусловлено лингвистическим аспектом толкования термина «организация». Один из вариантов употребления термина «организация» толкуется как видовое понятие совокупности материальных объектов государства и общества: объединение, учреждение, социальный институт и т. д. Такое разговорное толкование термина «организация» является основной причиной ошибочного вывода относительно соотношения понятий «управление» и «организация». В этом можно убедиться, обратившись к логике формирования этого понятия.

Рассматривая понятие «организация» с точки зрения «теории организации» только как материальный объект, исследователи вполне закономерно полагают, что для обеспечения функционирования объекта необходима управленческая деятельность. Это и приводит к формированию мнения о том, что понятие «управление» производно от понятия «организация». В данном случае они не учитывают, что «организация» как материальный объект является понятием обобщенным и в то же время только частным случаем видового определения совокупности различных социальных систем: фирмы, концерна, общественного объединения и даже государства. В связи с этим в соответствии с методом «восхождения», организация как материальный объект должна рассматриваться как вид социальной системы.

В социальных системах управление и организация являются элементами (функциями) систем, поэтому в соответствии с общепринятой детерминацией элементов социальных систем на основе функций должна создаваться структура системы – совокупность подразделений, в том числе и подразделения управления. Однако в теории организации эта закономерность теории управления учеными даже не упоминается.

В результате при исследовании феномена «организация» как материального объекта понятие «управление» оказывается производным от

материальной реализации понятия «организация». При этом структура организации как системного материального явления создается в отрыве от ее функций. Это приводит к проблемам теории и практики управления в части параллелизма в деятельности подразделений и разрыву теории и практики управления.

Возникновение проблем дублирования в деятельности подразделений, связанных с формированием их структуры, отмечали многие ученые: Ю.Е. Аврутин, И.Л. Бачило, Н.В. Бугель, Н.И. Глазунова, А.П. Коренев, Ф.В. Лидер, П.С. Сальников, В.А. Столярова и др. Так, Н.И. Глазунова указывала, что «цели (задачи) организации обуславливают 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)»<sup>1</sup>. Социологические исследования, проведенные Ф.В. Лидер, показали, что функциональное дублирование деятельности ОВД в ряде случаев достигает 40–50%<sup>2</sup>.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что отсутствие исследований проблемы соотношения понятий «организация» и «управление» приводит к серьезным последствиям в практике социального и государственного управления. На основании рассмотренного материала установлено, что неопределенность понятий «организация» и «управление», их соотношение, взаимосвязь и взаимозависимость с понятиями «система» и «структура» являются причинами возникновения проблем и противоречий в теории и практике управления. Устранение этих проблем возможно при условии упорядочения понятий «организация» и «управление» и понятийного аппарата теории организации, а также теории и практики управления в целом, рассмотрения материального явления «организация» как одного из видов социальных систем с использованием диалектического и системно-функционального подходов.

---

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

<sup>2</sup> Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2012.

#### **1.4. Проблемы теории и практики управления, связанные с неопределенностью соотношения понятий «управление» и «менеджмент»**

Начиная с 90-х гг. прошлого столетия в терминологию социального, государственного и других видов управления социальными системами «входит» и закрепляется понятие «менеджмент». Однако относительно этого понятия формируются неоднозначные научные мнения, среди которых условно можно выделить три группы. Одни ученые считают, что «менеджмент» должен заменить понятие «управление», другие полагают, что понятие «менеджмент» – это синоним понятия «управление». Третьи считают, что менеджмент и управление – это разные явления социальных систем и их определения должны существовать самостоятельно, как понятия разных видов социального управления.

По мнению первых, введение в науку понятия «менеджмент» имеет решающее значение для совершенствования процессов управления социальными системами, в связи с чем термин «управление» и теория управления подлежат замене на термин «менеджмент» и теорию менеджмента. Вторые считают, что эти явления равнозначны, а их понятия синонимичны. Третьи констатируют, что такая замена понятий недопустима.

Для рассмотрения ситуации, сложившейся с определением этих понятий, обратимся к мнениям ученых относительно понятий «менеджмент» и «управление».

Так, С.П. Робинс и Д. Чанца отмечают: «Термин менеджмент означает процесс эффективного и продуктивного выполнения работы благодаря труду других людей и сотрудничеству с ними»<sup>1</sup>. Другими словами, они соотносят понятие «менеджмент» с видом деятельности, полагая, что введение понятия «менеджмент» – это необходимое условие прогресса.

В.И. Кнорринг в учебнике «Теория, практика и искусство управления» писал: «Менеджмент, менеджер начинают энергично вытеснять из лексикона привычные слова «управление», «руководитель», «управляющий». Равноценна, правомочна ли эта замена? Управление как функция организованных систем обеспечивает поддержание деятельности и реализацию целей системы и по своему содержанию является несколько шире понятия «менеджмент», хотя многие специалисты

---

<sup>1</sup> Робинс Стефан П., Девид Де Чанцо. Основы менеджмента. – Киев: Основы, 2002.

считают эти понятия синонимами. Известно, что в основу термина «менеджер» положен английский глагол «to manage» – управлять, что происходит от латинского «manus» – рука. Менеджер – профессиональный управляющий, человек, обладающий специальными знаниями, талантом и определенными навыками в области организации производства и управления. Менеджер не является владельцем фирмы, хотя и может обладать частью ее акций, он работает по найму независимо от уровня управления, его профессиональной подготовки и опыта работы. Менеджер работает в хозяйственной, рыночной сфере и в соответствии с этим имеет свои определенные цели и функции»<sup>1</sup>. Как видно, В.И. Кнорринг не разделяет мнение о замене понятия «управление» понятием «менеджмент» и акцентирует внимание на том, что понятие «управление» несколько шире, чем понятие «менеджмент». При этом он подчеркивает, что менеджер «работает в хозяйственной, рыночной сфере», которая имеет свои цели и функции, подразумевая их отличие от функций государственного управления, которому в большей части и посвящен учебник. В дальнейшем В.И. Кнорринг приходит к выводу: отождествление понятий «управление» и «менеджмент» нецелесообразно.

А.М. Смолкин, рассматривая понятие «менеджмент», высказал следующее мнение: «В быту и научной литературе широкое распространение получил термин «менеджмент», заимствованный из англоязычных источников... В некоторых трудах российских ученых, как и в учебниках, менеджмент так и интерпретируется, как управление. Однако это не совсем точное определение. Понятие «управление», с одной стороны, шире, чем менеджмент, а с другой – не полностью отражает содержание деятельности управляющего... В деятельности менеджера есть определенные функции, которые не сводятся только к управлению. Это организация. Любое дело, прежде чем управлять им, необходимо организовать... Если вы хотите заняться торговлей, это предприятие тоже необходимо организовать: закупить товар, доставить его к месту продажи; оборудовать и организовать торговую точку или магазин, организовать труд торгового персонала и т. д.»<sup>2</sup>.

Автор полностью разделяет мнение А.М. Смолкина в части определения управления как более общего понятия, чем менеджмент. В то же время справедливость суждений А.М. Смолкина относительно

---

<sup>1</sup> Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. – М.: НОРМА, 2001. – С. 15.

<sup>2</sup> Смолкин А.М. Менеджмент: основы организации: учеб. – М. : Инфра-М, 2001. – С. 5.

«действий менеджера», в которых есть функция «организация», не свойственная управлению, а также тезиса о том, что «прежде чем что-то управлять, нужно что-то организовать», вызывает серьезные сомнения. Рассматривая соотношение понятий «организация» и «управление» в предыдущем параграфе, мы имели возможность убедиться, что организация – это общая функция управления. По этой причине она будет являться элементом любой социальной системы, в том числе и систем менеджмента и управления как разновидностей социальных систем. В связи с этим отдавать предпочтение понятию «менеджмент» вряд ли целесообразно. Более того, если понятие «функция организации», которое выделяет А.М. Смолкин, рассмотреть с точки зрения «системы классификации функций социальных систем»<sup>1</sup>, можно увидеть, что функция организации является вспомогательной относительно основной общей функции – управления.

С точки зрения соотношения интересующих нас понятий представляют интерес и мнения Г.В. Осовской и А.А. Осовского: «С легкой руки американцев английское слово «менеджмент» стало известно сегодня практически каждому образованному человеку. Что же означает этот термин «менеджмент»? Почему мы занимаем его, а не употребляем слово «управление»? Речь идет не только о словах. Употребляя термин «менеджмент», мы идем по традиции, которая давно установилась в международных изданиях по теории управления, которая подразумевает определенный круг явлений и процессов... «Управление» не заменяет «менеджмент», потому что в последнем речь идет лишь об одной из форм управления, а именно об управлении социально-экономическими процессами посредством и в рамках предпринимательской корпорации или акционерной компании»<sup>2</sup>. Как видно, авторы, анализируя соотношение понятий «менеджмент» и «управление», приходят к выводу, что эти понятия являются самостоятельными и не могут заменять друг друга, поскольку менеджмент – это только одна из форм управления. Разделяя это мнение в целом, следует отметить, что с точки зрения теории социальных систем менеджмент не форма, а вид социального управления.

Заслуживает внимания в части определения интересующего нас понятия и мнение А.Е. Кузьмина и А.Г. Мельника: «Термин «менеджмент» на постсоветском пространстве начали использовать в начале

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч.

<sup>2</sup> Осовская Г.В., Осовская О.А. Основы менеджмента: учеб. 3-е изд., перераб. и допол. – Киев: Кондор, 2006. – С. 15–16.

90-х годов XX века, что было обусловлено падением командно-административной экономической системы и началом интеграции страны в мировое экономическое пространство. Одновременно с ним употребляется термин «управление». Однако между этими терминами существует существенное отличие, поэтому их нельзя отождествлять. Управление – это целенаправленное воздействие на объект с целью изменить его состояние или поведение в связи с изменением обстоятельств. Управлять можно техническими системами, компьютерными сетями, автомобилем, конвейером, самолетом, людьми и тому подобное. Менеджмент является разновидностью управления, касается только управления людьми (работниками, коллективами работников, группами, организацией и т. п.). Менеджмент – целенаправленное воздействие на коллектив работников или отдельных исполнителей с целью выполнения поставленных задач и достижения определенных целей»<sup>1</sup>. В данном случае авторы обосновывают, что между понятиями «управление» и «менеджмент» имеет место существенное различие. В связи с этим они приходят к выводу, что менеджмент – это разновидность управления. Для более наглядной иллюстрации своего обоснования о соотношении этих понятий они приводят схему (рис. 1.4).

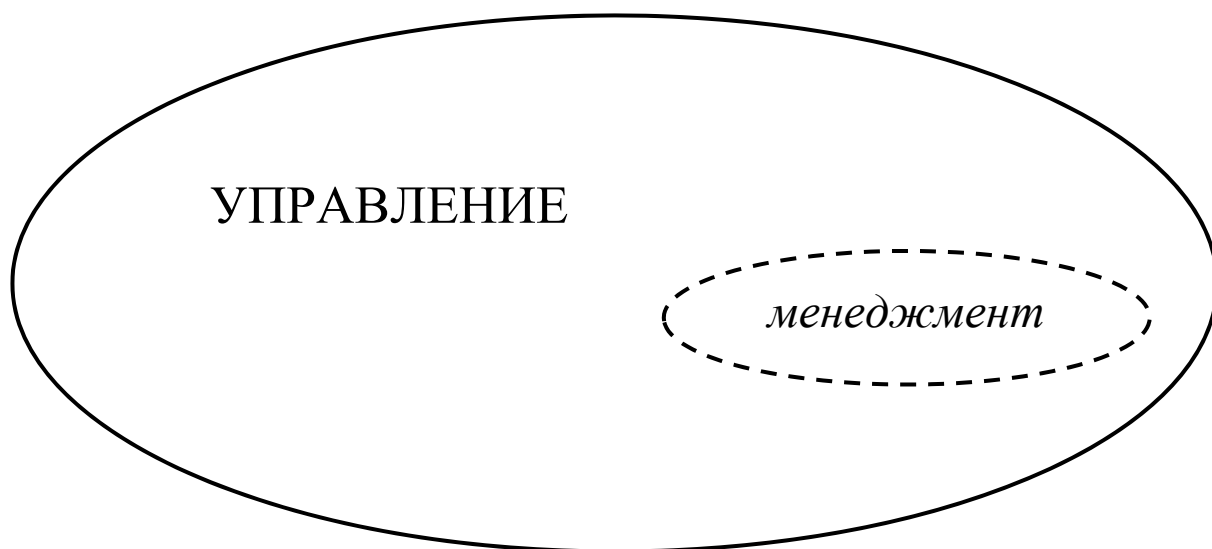


Рис. 1.4

---

<sup>1</sup> Кузьмин А.Е., Мельник А.Г. Основы менеджмента: учеб. – Киев: Академ-видав, 2003. – С. 10.

Сходное мнение относительно того, что менеджмент является одним из видов социального управления, высказывал и Г.В. Атаманчук. При этом он отмечал, что понимание феномена «менеджмент» как вида управления сложилось в процессе развития теории управления. При этом усилиями экономистов менеджмент был заложен как теория управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами<sup>1</sup>. Г.В. Атаманчук предложил следующее определение этого понятия: «Менеджмент – это вид управления, в котором субъектом является собственник, занятый непосредственно или через наемный аппарат (менеджеров) предпринимательством и бизнесом»<sup>2</sup>.

Разделяя мнение относительно определения менеджмента как вида управления, он четко определяет целевую направленность менеджмента как самостоятельного вида управления – бизнес, предпринимательство, производство, услуги.

Автор полностью разделяет мнение Г.В. Атаманчука, поскольку целевая направленность менеджмента как одного из видов управления никак не соотносится с целевой направленностью государства, большинства государственных органов. Последнее обстоятельство обусловлено положениями теории систем и теории социального управления о том, что любые социальные системы, которыми являются «управление» и «менеджмент», создаются для достижения определенных целей. Другими словами, цель системы – это один из основных признаков, в соответствии с которым социальное образование (совокупность элементов) выделяется как образование системное. Поскольку мнения ученых едины в том, что цели управления и менеджмента разные, то, рассматривая эти явления, мы должны понимать, что это разные системы.

В.М. Диденко определял понятие «менеджмент» как «совокупность определенных организационно-экономических методов управления всеми стадиями и видами адекватных процессов и явлений на уровне различных субъектов хозяйствования. В зависимости от охвата основных видов деятельности предпринимательских структур различают менеджмент: научно-технического процесса, организационного процесса, маркетинговый, инвестиционный, производственный, финансовый, налоговый, банковский, торговый»<sup>3</sup>. Определяя понятие ме-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: учеб. пособие. – М., 2000.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учеб. – М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.

<sup>3</sup> Диденко В.М. Менеджмент: учеб. – Киев: Кондор, 2008. – С. 9.

менеджмента и его содержание, В.М. Диденко так же, как и Г.В. Атаманчук, подчеркивает его целевую ориентацию на предпринимательские виды деятельности, достаточно «узкую» сферу деятельности с точки зрения теории управления.

Ф.И. Хмель считает, что менеджмент – это составляющая управленческой деятельности, охватывает методы и технику управления предприятиями, направленные на достижение поставленной цели в условиях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов<sup>1</sup>. По сути, он так же, как В.М. Диденко, определяет менеджмент как совокупность методов и техники управления.

Суждение, сходное с мнениями предыдущих авторов, высказывают С.Ф. Покропивши и В.В. Колош. Они определяют менеджмент как систему организации коллективного труда, эффективного использования ресурсов, концентрации усилий и непрерывного повышения качества работы персонала предприятия (организации). «Если организация – это определенная структура, в рамках которой осуществляются определенные меры, то управление, менеджмент – это совокупность скоординированных мероприятий, направленных на достижение определенной цели<sup>2</sup>.

Рассмотрение научных мнений относительно соотношения понятия «управление» и «менеджмент» можно было бы продолжить, но это вряд ли целесообразно. Даже приведенные мнения наглядно свидетельствуют о том, что относительно этой проблемы нет однозначного мнения, а существующая полифония мнений и возникающие при этом проблемы и противоречия не рассматриваются учеными как проблемы теории социальных систем, а также как проблемы теории и практики социального управления.

Итак, подведем промежуточные итоги рассмотрения обозначенной нами проблемы соотношения понятий «менеджмент» и «управление». На основе неоднозначности научных мнений относительно соотношения понятий «менеджмент» и «управление» возникло научное противоречие, которое не было разрешено научным путем. На практике это противоречие привело к вытеснению из теории и практики социального управления понятия «управление» и замене его понятием «менеджмент». Однако, как показывает практика управленческой деятельности, эффективность управления социальными системами,

---

<sup>1</sup> Хмель Ф.И. Менеджмент: учеб. – Киев: Высшая школа, 1995. – С. 7.

<sup>2</sup> Покропивши С.Ф., Колош В.В. Предпринимательство: стратегия, организация, эффективность: учеб. пособие. – Киев: КНЕУ, 1998. – С. 333.

прежде всего государственными, не только не улучшилась, но и привела к разрыву теории и практики управления<sup>1</sup>. Это предполагает необходимость обращения к соотношению понятий «менеджмент» и «управление» как проблеме теории социальных систем, теории управления и теории менеджмента. Исследование данной проблемы необходимо провести с точки зрения причин ее возникновения и определения путей ее разрешения на основе системного подхода.

С одной стороны, при формировании обоих понятий их содержание рассматривается учеными как процесс управления, для описания которого используется один и тот же понятийный аппарат. Это, по сути, свидетельствует об идентичности содержания этих понятий. В то же время это ставит под сомнение вывод об их видовом различии и фактически предполагает исключение из научного обихода рассматриваемого противоречия. С другой стороны, введение понятия «менеджмент» как самостоятельного вида управления социальными системами (экономики, финансов, бизнеса) стимулировало проведение научных исследований в этой области и оказало влияние на проведение исследований в области теории и практики управления социального и государственного управления. Это способствовало расширению сферы научных знаний и формированию практических навыков в части оптимизации процессов управленческой деятельности в сфере бизнеса и экономики. В условиях переходного периода, в котором находилось государство, формирование этого научного направления, безусловно, явилось положительным моментом для восстановления экономической деятельности государства в условиях переходного периода. Однако отождествлять понятия «управление» и «менеджмент», противопоставлять их как взаимоисключающие или заменять, отдавая предпочтение понятию «менеджмент», вряд ли целесообразно.

Справедливость указанного тезиса достаточно просто подтвердить, рассматривая эти понятия с точки зрения теории социальных систем и теории управления социальными системами с использованием системного и функционального подходов. Во-первых, по направленности и содержанию деятельности в управлении и менеджменте реализуются однотипные процессы управления. Такая ситуация вполне естественна. С точки зрения теории систем менеджмент и управление являются видами социальных систем. Однако, как уже отмечалось ранее, их цели как системных образований отличаются, причем весьма

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч. – С. 4.

существенно, а это прямо указывает на то, что они являются разными видами социальных систем. Во-вторых, неотъемлемыми элементами любой социальной системы являются общие функции социальных систем: планирование, организация, контроль, мотивация и др. Вполне естественно, что эти функции присутствуют и в системах менеджмента и управления. Данное обстоятельство можно воспринять как системный признак, подтверждающий однозначность этих понятий. Вместе с тем, это не совсем верно, поскольку различие целей систем предопределяет разное содержание этих функций и порядок их реализации. В связи с этим полагать, что явления «менеджмент» и «управление» равнозначны, будет системной ошибкой. Такое утверждение, с точки зрения системного подхода, носит односторонний характер. Это связано с тем, что в числе элементов социальных систем, помимо общих функций, присутствуют и конкретные.

Конкретные функции являются ключевыми относительно определения соотношения понятий «менеджмент» и «управление». Это обусловлено тем, что цель, которую должна достичь система при реализации конкретных функций, является основной для системы. Например, основная цель системы ОВД – охрана правопорядка, а менеджмента – получение прибыли. В то же время основная цель общих функций – это управление реализацией конкретных функций системы, что свойственно обоим рассматриваемым системам.

Если мы сопоставим цели, задачи и функции государственного управления и менеджмента, представив их для наглядности в виде схемы, то наглядно увидим существенные различия, вытекающие из детерминации их элементов (рис. 1.5).

Как известно, основная цель системы государства – это обеспечение ее устойчивости и безопасности функционирования. Цель системы менеджмента – это получение прибыли. Безусловно, различие целей систем приведет к различию задач, которые предстоит решить в системах, и различию набора функций, реализация которых обеспечит достижение целей. В связи с этим возникает законный вопрос: может ли быть государственным менеджмент?

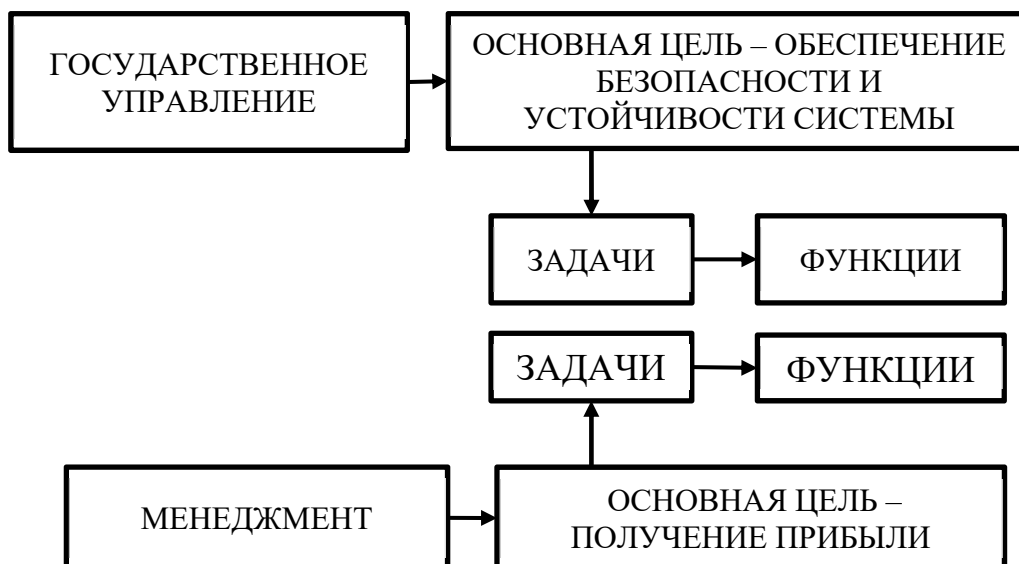


Рис. 1.5

Сопоставление целей, задач и функций интересующих нас систем показывает, что у нас нет оснований ставить между ними знак равенства, а замена понятия «управление» понятием «менеджмент» вызывает серьезные сомнения в части необходимости и целесообразности такой замены. Обращаясь к содержанию понятия «управление», можно говорить, что оно значительно шире, чем содержание понятия «менеджмент», поскольку имеет отношение к любому виду социальной системы. В то же время понятие «менеджмент» с точки зрения своего содержания ориентировано лишь на отдельные виды социальных систем (мелкого и среднего бизнеса). На основании изложенного можно утверждать, что понятия «управление» и «менеджмент» с точки зрения теории социальных систем являются независимыми. По этой причине заменять понятие «управление» понятием «менеджмент», рассматривать их как равнозначные или противопоставлять как взаимоисключающие будет системной ошибкой. Как системные явления «управление» и «менеджмент» являются разными видами социальных систем. Более подробно проблема соотношения этих понятий рассмотрена в монографии автора «Классификация функций социальных систем»<sup>1</sup>.

Подводя итог рассмотрению проблемы полифонии и неопределенности мнений относительно явлений «управление» и «менеджмент» теории социального управления, можно говорить, что она объективна по своей природе. Основной причиной возникновения этой проблемы является отсутствие системного, функционального, струк-

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч.

турно-функционального и диалектического подходов при рассмотрении этих социальных феноменов формирования понятийного аппарата теории управления социальными системами, теорий организации и управления организацией.

### **1.5. Проблемы формирования понятийного аппарата теории управления, связанные с неоднозначностью определения феномена «прогнозирование» как общей функции социальных систем**

В настоящее время в теории и практике управления все больше внимания уделяется проблемам управленческой деятельности в разных видах социальных систем (государственных, негосударственных, экономических, производственных, менеджмента и т. д.). Такое внимание к сфере государственного управления и менеджмента вполне закономерно. Изменения, произошедшие в системе государства как виде социальных систем, «выдвинули» на повестку дня вопросы по решению комплекса проблем, возникших в теории и практике управления в процессе переходного периода.

Возникшие проблемы связаны с неоднозначностью существующего понятийного аппарата в теории социальных систем, теории организации, теории государственного управления, менеджмента, а также теории управления социальными системами.

Серьезные проблемы возникли в части оптимизации:  
структур социальных систем и их подсистем управления;  
методов управления и управленческих связей;  
механизмов реализации функций систем и управления.

Рассматривая возникшие проблемы с точки зрения теории систем и теории социального управления, можно утверждать, что все они в большей или меньшей степени связаны с функциями социальных систем и их подсистем управления. Этот тезис подтверждается общенаучным мнением, согласно которому функции являются основой построения структур социальных систем, а их реализация обеспечивает устойчивость, безопасность, эффективность функционирования и эволюции любой системы, благодаря чему происходит и достижение целей социальной системы. Однако при таком единстве научных мнений относительно роли и места функций в системах, в теории и практике управления до сегодняшнего дня не сформировалось однозначное мне-

ние в части определения понятийного аппарата, связанного с функциями социальных систем. Эта неоднозначность понятийного аппарата в большей части относится к функциям, которые участвуют в любом виде и процессе управленческой деятельности, и в теории управления. Большинство авторов характеризуют эти функции видовым понятием «управленческие функции».

Вместе с тем, единого научного мнения относительно этого понятия так и не сформировалось, в связи с чем данный вид функций определяется авторами по-разному. Одни ученые определяют эти функции как главные, другие – как основные, третьи – как универсальные. Существуют и определения этих функций как общих или специальных. Такая неопределенность терминологии создает для субъектов управления непреодолимые трудности, связанные с различием теоретического материала. Это, в свою очередь, затрудняет использование результатов научных исследований в практике управления.

Из изложенного следует, что в ходе рассмотрения интересующей нас проблемы и однозначности восприятия изложения дальнейшего материала данные функции будут определяться как общие. Целесообразность такого определения была обоснована автором в монографии, посвященной классификации функций<sup>1</sup>, с учетом существующих научных мнений относительно данного вида функций.

Необходимо отметить, что научные мнения расходятся не только относительно этого вида функций. При рассмотрении состава функций, которые ученые относят к этому виду, их мнения расходятся относительно их количественного состава. При этом существуют и взаимоисключающие мнения, которые приводят к возникновению противоречий, что в конечном итоге отражается на эволюционных свойствах социальных систем.

С одной стороны, научное мнение ограничивает количественный набор этих функций. С другой стороны, объективно существующие эволюционные потребности систем предполагают возможность и даже необходимость введения в теорию и практику управления новых функций. К числу таких функций принадлежит и функция прогнозирования.

Применительно к первому случаю, можно привести пример о существовании исследований (более 60 из числа работ, с которыми удалось ознакомиться автору), где упоминание понятия функций вообще отсутствует. В ряде работ количество функций расширяется до 8–10 и

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч. – С. 84–96.

более. Отдельные ученые полагают, что состав этих функций не должен ограничиваться вообще. Однако в подавляющем большинстве научных мнений состав общих функций ограничивается четырьмя функциями (планирование, организация, контроль и мотивация). Такой подход, ограничивающий состав общих функций, приводит к ложному выводу о нецелесообразности введения в теорию и практику управления новых общих функций. Результатом такого ограничения является ситуация, когда прогнозирование рассматривается только как одно из действий функции планирования.

С учетом изложенного можно утверждать, что проблема отсутствия в теории управления понятия функции прогнозирования обусловлена неопределенностью существующей терминологии относительно общих функций социальных систем и наличием противоречий в теории управления, связанных с этими функциями. В связи с этим решением проблемы функции прогнозирования рассмотрим вышеупомянутые проблемы более детально.

В Философской энциклопедии понятие «прогнозирование» определяется следующим образом: «Прогнозирование (от греч. *prognosis* – знания наперед) – определение тенденций и перспектив развития тех или иных процессов на основе анализа данных об их прошлом и нынешнем состоянии. В отличие от предвидения научного, прогнозирование решает, как правило, более узкие практические задачи. Усложнение общественных процессов требует комплексного прогнозирования, объединяющего методы и достижения специализированных прогнозов»<sup>1</sup>. Из приводимого энциклопедического определения явления «прогнозирование» очевидно, что оно не связывается с феноменом «функция управления». В то же время в теории управления «прогнозирование» в системе управления выделяется как самостоятельное действие, которое предшествует планированию. Например, понятие «прогнозирование» с точки зрения теории и практики управления рассматривали В.Б. Аверьянов, Ю.Е. Аврутин, Ю.П. Алексеев, А.Н. Алисов, Ю.Н. Барышников, Н.В. Бугель, А.А. Бетуганов, В.И. Варфоломеев, А.Я. Васина, А.П. Вереvченко, С.Н. Воробьев, Б.А. Гаевский, В.М. Глушков, О.В. Голодова, В.В. Горчаков, П.В. Иванов, С.Н. Князев, Б.Г. Литвак, С.К. Монке, Н.П. Пищулин, Е.А. Подольская, О.М. Рой, В.П. Сальников, Л.П. Сумароков, Е.В. Троицкая и др. Однако, несмотря на многочисленные обращения к этому феномену социальных систем, единого мнения относительно его как элемента этих си-

---

<sup>1</sup>Философская энциклопедия: в 5 т. – М., 1960–1970. – Т. 4. – С. 378.

стем так и не сформировалось. Причиной этого было отсутствие системного и функционального подходов при формировании понятия этого явления социальных систем.

В.М. Глушков еще в 1969 г. обратился к понятию «прогнозирование»: «Проблемы формулирования целей и определения критериев оценки эффективности управления не могут быть решены без создания эффективных методов прогнозирования»<sup>1</sup>. Как видно, он рассматривал прогнозирование как метод управления. Если учесть, что любой метод управления и достижение целей управления осуществляется за счет реализации функций системы, которые до настоящего времени не имеют должного определения, то высказывание В.М. Глушкова представляет безусловный интерес в части определения роли прогнозирования в управленческом процессе.

Б.А. Гаевский определял прогнозирование как самостоятельную функцию, которая «устанавливает потенциал объекта, его расчет в пространстве и времени, обеспечивает гарантии эффективности управленческих решений и относится к виду «основных функций» управления»<sup>2</sup>.

С.Н. Князев, рассматривая анализ как основную функцию управления, отмечал: «Суть аналитической работы сводится к одной из важнейших целей – прогнозу. Прогнозирование как система аналитических и научных исследований направлено на выявление тенденций развития обстановки в целом или ее элементов, управленческих ситуаций и поиск оптимальных путей достижения целей в новых условиях»<sup>3</sup>. Он определил понятие «прогнозирование» как вид деятельности и как систему аналитических и научных исследований. В то же время с позиций сегодняшнего дня можно говорить, что мнение С.Н. Князева нужно оценивать как попытку определения роли и места явления «прогнозирование» в процессе управления. Исходя из содержания приведенных им понятий с использованием классификации функций социальных систем, можно говорить, что речь шла о латентно<sup>4</sup> присутствующей функции прогнозирования, присутствие которой не осознавалось учеными и субъектами управления. При этом, связывая понятия

---

<sup>1</sup> Глушков В.М. Современные проблемы научного управления // Избр. тр.: в 3 т. Киев, 1990. – Т. 3. – С. 9.

<sup>2</sup> Гаевский Б.А. Основы науки управления: учеб. пособие. – 2-е изд., стер. – Киев, 1998. – С. 18–19.

<sup>3</sup> Князев С.Н. Управление: искусство, наука, практика: учеб. пособие. – Минск, 2002. – С. 71–72.

<sup>4</sup> Костюченко Н.И. Понятие свойства латентности функций системы как инструмента их эффективной реализации // Вестн. Краснодар. ун-та МВД России. – 2015. – № 2 (28). – С. 135–139.

анализа и прогнозирования, он фактически вел речь об основной функции анализа и вспомогательной функции прогнозирования. Причиной, по которой не состоялось определение анализа и прогноза как самостоятельных общих функций социальной системы государства, было ограничение состава общих функций четырьмя, отсутствие понятия латентности функций и системы их классификации.

В отличие от предыдущих авторов В.П. Сальников, Ю.Е. Аврутин, Н.В. Бугель и др. определяют феномен «прогнозирование» как самостоятельную функцию управления и относят ее к виду общеуправленческих функций органов внутренних дел<sup>1</sup>. Однако дальнейшее развитие этот тезис так и не получил.

В.А. Василенко полагал, что прогнозирование должно быть самостоятельной функцией и разделял понятия «прогнозирование» и «планирование»: «Прогнозирование позволяет представить, что может произойти через какое-то время, а планирование нацеливает на то, что должно произойти в оговоренное время и по воле людей»<sup>2</sup>. Однако содержание этой функции, ее роль, место в системе управления остались нераскрытыми.

Прогнозирование как командную функцию рассматривал Л.Ю. Гордиенко: «Органам государственного управления часто указывают, что они не смотрят в будущее. Очень важно, чтобы госслужащие мыслили категориями будущего»<sup>3</sup>. Однако ее содержание как функции управления он не раскрывал.

Анализ приведенных и других научных мнений свидетельствует об отсутствии в теории управления единого подхода относительно определения феномена «прогнозирование», которое в большинстве своем рассматривается как действие, а не как функция. В тех случаях, когда авторы определяют понятие «прогнозирование» как функцию, их мнения расходятся относительно ее содержания и места в системе управления. В связи с этим функцию «прогнозирование» ученые относят к разным видам функций: командным, общеуправленческим, основным, общим, специальным, главным.

Такая полифония мнений относительно функций социальных систем и систем управления, как уже отмечалось, приводит к негативным

---

<sup>1</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учеб. / под общ. ред. В.П. Сальникова. – М., 2002. – С. 59.

<sup>2</sup> Василенко В.А. Менеджмент успешного развития предприятия. – Киев, 2005. – С. 256.

<sup>3</sup> Гордиенко Л.Ю. Основы теории государственного управления: конспект лекций. – Харьков, 2000. – С. 120–121.

последствиям. Частный случай таких последствий – отсутствие в теории управления понятия, определяющего феномен «прогнозирование» как общую функцию системы управления. В результате, осуществляя процесс управления в условиях определения явления «прогнозирование» только как действия, субъекты управления ограничивают возможности своей управленческой деятельности в части:

- подготовки полноценной управленческой информации для принятия управленческих решений;
- планирования и организации наиболее эффективных циклов управленческой деятельности.

Последнее обстоятельство объясняется неоднозначностью взаимосвязи элементов системы: с одной стороны – действий прогнозирования и принятия решений, а с другой – функций планирования, организации и информационной функции.

С точки зрения детерминации элементов социальных систем (цель – задача – функция – структура) действие «прогнозирование» не может реализоваться структурным элементом социальной системы. По этой причине возникает вопрос, какое подразделение или какая отдельная должность будет обеспечивать выполнение этого действия?

В связи с изложенным представляется актуальным приведенное выше мнение Б.А. Гаевского о том, что прогнозирование как основная функция управления «устанавливает потенциал объекта, его расчет в пространстве и времени, обеспечивает гарантии эффективности управленческих решений».

Таким образом, необходимость определения явления «прогнозирование» становится очевидной, а одной из причин отсутствия является попытка введения «искусственной связи» между действием и функцией. Чтобы разобраться с неоднозначностью соотношения этих понятий, рассмотрим упомянутую выше проблему с точки зрения определения понятий «функция управления» и «функция контроля». Мнения большинства ученых сходятся в том, что функции управления – это обособленный вид деятельности, обособленное направление деятельности или относительно самостоятельная часть целенаправленной деятельности. Вместе с тем, такое определение не совсем верно, поскольку в определенных случаях оно приведет нас к неверным выводам относительно функций системы.

Для понимания этого рассмотрим определение понятия «функция» применительно к функциям управления, которые определяются как функции всеми учеными. Например существование в системе управления функции контроля не вызывают никаких сомнений у всех

ученых. В связи с этим функция контроля должна присутствовать в любой социальной системе, независимо от ее вида и величины. Основным признаком, по которому будет определяться наличие функции в системе, – это наличие обособленной деятельности.

Следуя определению функции как обособленного действия, попробуем найти обособленное действие в небольшой системе, например в фирме с малым количеством сотрудников. В этом случае обособленное действие контроля мы сразу не найдем, поскольку его будет осуществлять руководитель фирмы. Таким образом, мы можем прийти к ложному выводу о том, что в этой малой системе отсутствует обособленное действие «контроль», следовательно, руководствуясь определением функции как обособленного действия, мы должны признать, что функции контроля в этой малой системе нет. Вполне понятно, что этот вывод противоречит теории управления в части существования в любой системе четырех функций, в числе которых есть и функция контроля. В связи с этим можно говорить, что такие ситуации, когда субъект управления может не осознавать присутствие какого-либо необособленного действия, могут быть не единичными. Это наглядно показало рассмотрение проблем теории и практики управления в предыдущих параграфах.

По указанной причине автором монографии «Классификация функций социальных систем» и ряда статей было обосновано иное определение понятия функции: «Функция – это объективно существующий элемент социальной системы – потенциальная возможность действовать определенным образом в соответствии с целью ее реализации для достижения целей социальной системы»<sup>1</sup>. Исходя из этого определения, становится очевидным, что прогнозирование как потенциальная возможность действовать объективно присутствует в любой социальной системе, независимо от осознания ее присутствия субъектами управления. Именно поэтому необходимо феномен «прогнозирование» определять как функцию социальной системы.

Большинством авторов прогнозирование определялось как угодно, только не как общая функция управления. По этой причине у субъектов управления отсутствовала возможность определить «прогнозирование» как структурный элемент системы (должность, подразделение), который в процессе своей реализации обеспечит достижение цели системы по получению прогноза на ее будущее функционирование и эволюцию. В связи с этим у субъектов управления в повседневной управленческой деятельности всегда существовали проблемы с

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч. – С. 295.

определением: кто и как должен осуществлять прогнозирование для того, чтобы функция планирования могла реализовываться в полном объеме. В результате они предпочитали действовать на эмпирической основе, полагаясь на собственный опыт, что и привело к возникновению проблем с эффективной реализацией функции прогнозирования.

Обращаясь к определению причин возникновения проблем управления, связанных с явлением «прогнозирование», мы уже отметили частные причины их возникновения. Вместе с тем, необходимо выделить наиболее общие причины возникновения рассмотренной проблемы. Все они обусловлены отсутствием системного, функционального, структурно-функционального и диалектического подходов при исследовании феномена «прогнозирование». Справедливость этих выводов сможем подтвердить, рассмотрев еще одну проблему теории и практики управления, связанную с определением феномена «принятие управленческого решения».

### **1.6. Проблемы теории управления, связанные с неопределенностью феномена «принятие управленческого решения»**

В предыдущем параграфе рассмотрены проблемы теории практики управления, связанные с неоднозначностью определения понятия «прогнозирование». К сожалению, эти проблемы актуальны и для ряда других явлений социальных систем и их подсистем управления. В этом можно убедиться при рассмотрении проблемы неопределенности феномена «принятие управленческого решения».

Актуальность рассмотрения этой проблемы обусловлена существованием ряда уже упомянутых противоречий в научных мнениях и неоднозначностью определения понятийного аппарата, связанного с феноменом «функция». Прежде всего, эта проблема носит теоретический характер, но в силу возникающих на ее основе научных противоречий она приводит к возникновению проблем в практике управленческой деятельности.

Эти проблемы социальных систем связаны с процессами:  
реформирования и оптимизации структур;  
реализации функций управления;  
обеспечения функционирования и эволюции социальных систем и их подсистем управления.

В связи с изложенным рассмотрение проблем, связанных с феноменами «принятие управленческого решения» (ПУР), «управленческое решение» (УР), представляет несомненный интерес в плане уяснения причин их возникновения и совершенствования управленческой деятельности на основе их устранения.

Проблеме принятия управленческих решений было посвящено множество научных работ с такими темами исследований, как «психология принятия управленческих решений», «теория и практика разработки управленческих решений», «модели и алгоритмы принятия управленческих решений», «принятие решений в условиях неопределенности», «принятие управленческого решения», «управленческое решение», «управленческие решения в административной деятельности» и т. д. Такое внимание к феноменам «принятие управленческого решения» и «управленческое решение» ученых, работающих в сфере государственного управления, менеджмента, управления экономикой и в других видах социального управления, вполне закономерно.

В процессе функционирования, реформирования и эволюции социальных систем значение принятия управленческого решения и управленческого решения для повышения эффективности управления социальными системами трудно переоценить. В связи с этим явления «принятие управленческого решения» и «управленческое решение» исследовались не только в сфере теории управления и менеджмента, но и в новой научной сфере – теории принятия управленческих решений.

Анализ исследований в этих сферах научной деятельности показал, что в результате исследований единого научного мнения относительно определения явлений ПУР и УР так и не сформировалось. Кроме того, они не рассматривались как элементы социальных систем. Причиной такой ситуации стала сложившаяся практика исследования этих явлений, при которой ПУР и УР определялись как действие, процесс, единовременный акт. В редких случаях при исследовании для их определения употреблялся термин «функция». Однако даже в этих случаях ПУР и УР не рассматривались как объективное явление социальных систем, их неотъемлемый элемент. Такая неоднозначность и даже полярность в определениях интересующих нас явлений привела к возникновению проблем и противоречий в научной сфере. В результате в практике управления возникли проблемы с внедрением полученных результатов научных исследований, что привело к разрыву теории и практики управления. Именно по этой причине появился ряд исследований по теме «принятие решений в условиях неопределенности».

С учетом рассмотренных проблем теории и практики управления можно предположить, что причины полярности мнений и противоречий относительно явлений ПУР и УР следующие:

применение для исследования одноименных явлений не коррелированных научных подходов (диалектики, теории систем, теории управления, теории принятия решений и практики управления);

определение понятия «функция» социальных систем как действия или обособленного действия;

неоднозначность определения понятия функций и их видов;

отсутствие единой классификации функций;

противоречия научных мнений, вызванных полифонией этих понятий.

Убедиться в справедливости сделанного предположения можно при более детальном исследовании этих явлений, для чего необходимо обратиться к формированию понятия феномена «функция» как основы формирования понятий «принятие управленческого решения» и «управленческое решение».

Относительно определения этого понятия единое научное мнение отсутствует. Подавляющее большинство ученых понятие функции социальных систем рассматривают как вид деятельности, как обособленный вид деятельности и как направление деятельности. При этом состав функций в системе они ограничивают. В последнее время значительная часть ученых вообще исключают понятие «функция» из теоретических исследований. В то же время многие ученые, рассматривая этот феномен социальных систем, определяют его как функцию государства и функцию управления.

На основе этой полифонии мнений возникает научное противоречие между определением понятия «функция» и его полным или частичным отрицанием. Указанное противоречие приводит к нарушению законов управления социальными системами, в частности к нарушению системной детерминации элементов социальных систем: «цели – задачи – функции – структуры». Отрицание существования функции исключает возможность реализации указанной детерминации (нет функции – нет структуры). Иными словами, в этой ситуации мы приходим к абсурду. Как может существовать социальная система, если у нее отсутствует структура (совокупность элементов)? Ведь с точки зрения теории систем любая система определяется (формируется) на основе элементов, которые в своей совокупности и образуют систему. Поскольку это невозможно теоретически, т. е. в «абстрактной» системе – теории управления, в практической деятельности – материальной системе, например в системе органов внутренних дел ее структуру

создают на эмпирической основе. В результате мы имеем бесконечные реформирования государственных органов (систем), которые не достигают желаемых результатов.

С учетом изложенного обратимся к проблеме неоднозначности определения явлений ПУР и УР как элементов социальных систем. Проблемы принятия управленческих решений и управленческих решений рассматривались во многих научных исследованиях, связанных с теорией управления, теорией принятия управленческих решений менеджментом. В их числе можно назвать работы В.Б. Аверьянова, Ю.Е. Аврутина, Ю.П. Алексеева, А.Н. Алисова, Ю.Н. Барышникова, А.А. Бетуганова, Н.В. Бугеля, В.И. Варфоломеева, А.П. Веревченко, С.Н. Воробьева, В.В. Горчакова, О.В. Голодовой, И.В. Иванова, С.Н. Князева, В.М. Колпакова, В.В. Коноплева, Б.Г. Литвака, Н.П. Пищулина, Е.А. Подольской, Л.Н. Сумарокова, Е.В. Троицкой, Р.А. Фатхутдинова и др.

Следует отметить, что подходы авторов к определению этого явления социальных систем существенно отличались в силу различия предметов исследования, но они были единодушны в оценке значимости ПУР и УР для управленческих процессов. Однако мнения ученых относительно определения понятий этих явлений оказались неоднозначными, в чем можно убедиться, обратившись к конкретным высказываниям ученых.

Так, Р.А. Фатхутдинов полагает, что в системе менеджмента курс «Управленческие решения» является одной из самых важных и обязательных дисциплин, потому что степень обоснованности управленческого решения определяет уровень эффективности системы менеджмента<sup>1</sup>. При этом он рассматривает ПУР только как вид деятельности.

В учебнике «Теория и практика принятия управленческого решения» В.М. Колпаков отмечает: «Роль УР возросла в условиях научно-технического прогресса, который значительно расширяет возможности человека»<sup>2</sup>. При этом он подчеркивает, что «УР реализуется посредством взаимосвязанных «основных» функций (анализа, планирования, организации, регулирования, контроля и координации), последовательное выполнение которых формирует процесс его выработки»<sup>3</sup>. Таким образом, отмечая значение явления ПУР и УР для процессов управления, он констатировал и наличие их тесной взаимосвязи с

---

<sup>1</sup> Фатхутдинов Р.А. Управленческие решения: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – С. 6.

<sup>2</sup> Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений деятельности: учеб. пособие. – Киев: МАУП, 2000. – С. 3.

<sup>3</sup> Там же. – С. 28.

основными функциями управления. В то же время «принятие управленческого решения» и «управленческое решение» он не рассматривал как функции системы в ряду упомянутых им общих функций: анализа, планирования, организации, регулирования, контроля и координации. Иными словами, феномен «принятие управленческого решения» В.М. Колпаков рассматривал только как процесс управленческой деятельности, а управленческое решение как одномоментный акт, «который закрепляется документально в процессе управления». Такой подход к определению этого феномена противоречит положениям диалектики, теории систем и теории управления. В чем мы сможем убедиться в процессе дальнейшего рассмотрения этой проблемы.

Представляет интерес и мнение Б.Г. Литвака: «Разработка управленческих решений является важным процессом, который связывает основные функции управления: планирование, организацию, мотивацию, контроль. Именно решения, принятые руководителями любой организации, определяют не только эффективность ее деятельности, но и возможность постоянного развития в быстро изменяющемся мире»<sup>1</sup>. Как видно, мнение Б.Г. Литвака созвучно с мнением В.М. Колпакова в части определения УР как управленческого процесса, а не как функции социальной системы.

Таким образом, приведенные научные мнения свидетельствуют о том, что с точки зрения теории принятия управленческих решений ПУР определяется как одномоментный акт выбора оптимального решения, а УР как результат анализа, прогнозирования, оптимизации, экономического обоснования и выбора альтернативы из множества вариантов достижения конкретных целей системы.

Такой подход к определению рассматриваемого нами феномена только с точки зрения теории принятия управленческих решений можно назвать односторонним, поскольку ПУР и УР непосредственно связаны с социальными системами. Управленческое решение принимается в рамках управления социальными системами, а ПУР можно рассматривать как процесс, но в этом случае возникает вопрос: реализацией какой функции будет обеспечен этот процесс. Ведь перечисленные В.М. Колпаковым функции (анализ, планирование, организация и др.) с точки зрения классификации функций являются вспомогательными, а где же основная функция? Уже только по этой причине явления ПУР и УР должны в первую очередь рассматриваться как эле-

---

<sup>1</sup> Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения: учеб. для вузов по специальности «Менеджмент». – М.: Дело, 2002. – С. 33–34.

менты социальных систем и их подсистем управления. К такому выводу нетрудно прийти, если рассматривать явление УР одновременно с позиций теории принятия решений и теории управления как элементов социальной системы.

Управленческие решения как результат осуществления различных видов деятельности<sup>1</sup> являются элементами цикла комплексной реализации управленческих функций. При этом будет уместным провести аналогию с явлением прогнозирования, рассмотренного выше.

В случае с определением понятия «прогнозирование» выяснилось, что это явление необходимо определять не как действие, а как общую функцию социальных систем. В связи с этим напрашивается вывод, что в этой ситуации элемент УР будет являться не действием, а общей функцией управления, причем в управленческом цикле реализации функций, приведенном В.М. Колпаковым, отмечено, что «УР – результат реализации функций анализа, планирования, организации, регулирования, контроля и координации», причем в этом случае управленческое решение будет основной функцией, а остальные функции будут вспомогательными.

К выводу относительно того, что явления УР целесообразно определять как функцию, а не как действие, можно прийти, если рассмотреть проблемы, возникающие в управленческой деятельности при подготовке, обосновании и принятии решений в случае, когда это понятие определяется как действие. В подобной ситуации практика управления связана с неоднозначностью детерминации различных элементов системы управления: действия (управленческого решения) и функций (планирования, организации и контроля, мотивации). Правомочность этих тезисов можно подтвердить, обратившись к ситуации комплексной реализации общих функций управления, для чего рассмотрим конкретный пример.

Субъект управления, осуществляя процесс управления, должен обеспечить полноценную реализацию функций планирования, организации и контроля. Если реализация какой-то функции останется неполной, например функции мотивации, то можно утверждать, что процесс управления может оказаться недостаточно эффективным и цель системы окажется недостижимой. Такая ситуация вполне естественна, при недостаточной мотивации любая из функций управленческого цикла может быть реализована не в полном объеме. Без достаточной

---

<sup>1</sup> Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений деятельности: учеб. пособие. – Киев: МАУП, 2000. – С. 28.

мотивации сотрудники вряд ли выполнят с необходимым качеством мероприятия, запланированные субъектом управления.

Аналогичная ситуация может сложиться и с функцией управленческого решения, если исходить из ее определения как действия. Управленческое решение как действие, во-первых, не предусматривает раскрытие его содержания с точки зрения теории, как это происходит в случае определения понятия функции; во-вторых, оно не предполагает обязательную комплексную реализацию общих функций управления в объеме, необходимом для выполнения этого действия, на что обращал внимание Б.Г. Литвак и другие авторы, подчеркивая необходимость обязательной связи действия УР и функций управления (планирования, организации, контроля, анализа и мотивации).

Таким образом, при отсутствии детерминации действия УР и функций управления субъект управления не сможет учесть все особенности и полноту реализации УР как действия и перечисленных функций управления. В результате эффективность их реализации может оказаться недостаточной, а обратная связь о выполнении УР будет неэффективной. В результате принятое управленческое решение может оказаться нереализованным (частично или даже полностью), а при отсутствии обратной связи обоснованность подготовки и принятия УР относительно нового цикла управления останется под вопросом.

В то же время, если рассматривать УР как функцию управления, обосновать ее содержание и определить целевую направленность этой функции в рамках конкретной социальной системы, можно обеспечить более эффективную реализацию в рамках каждого цикла управленческой деятельности, непрерывность подготовки и принятия всесторонне обоснованных УР. При этом становится понятной и логика детерминации функции УР с другими функциями системы, поскольку реализация любой функции системы не может происходить изолированно.

Опираясь на изложенное, можно утверждать, что УР и ПУР необходимо рассматривать как элементы социальных систем – функции социальных систем. Обоснованность такого вывода можно найти, обратившись к мнениям ученых, которые определяли понятие УР (в некоторых работах ПУР) как функцию управления, обосновывая место и роль этой функции в процессе управления, а в ряде случаев даже раскрывали ее содержание. Например, Е.А. Подольская ввела в состав общих функций управления «управленческое решение», полагая, что оно

«является исходным пунктом движения в процессе управления, ведь весь управленческий цикл как бы подчиняется общему замыслу решения»<sup>1</sup>.

Н.Ф. Пушкарев и Е.В. Троицкая отмечали: «В управленческом цикле важное место занимает такая функция, как управленческое решение. В сущности, она в общем процессе управления является узловым пунктом управленческого воздействия». При этом они подчеркивали, что «обычно под управленческим решением понимается социальное действие, подготовленное на основе анализа и сделанное в установленном порядке, который определяет цели и средства их достижения и организующую деятельность субъектов и объектов управления»<sup>2</sup>. Другими словами, Н.Ф. Пушкарев и Е.В. Троицкая не только определяли УР как функцию, но и связывали ее с циклом управления, хотя в последнем случае употребляли термин «действие».

В пользу необходимости определения УР как общей функции говорит ряд сформировавшихся в теории управления научных взглядов относительно функций социальных систем. Во-первых, существует общепринятое научное мнение относительно основополагающей роли функций в системе управления, а также необходимости комплексной реализации функций для достижения наибольшей эффективности управления. Во-вторых, ряд авторов придерживаются мнения, согласно которому набор функций в социальных системах не может быть ограниченным и неизменным.

Так, Е.Б. Кубко полагал, что «в процессе эволюции системы будет возникать способность ее к новым функциям как внутренняя возможность действовать в определенном направлении, определенным образом и, напротив, какие-то из функций будут утрачены либо на время, либо вообще»<sup>3</sup>. В данной ситуации введение функции «управленческое решение» есть наглядная иллюстрация эволюционных способностей системы.

О.А. Машков и Н.Р. Нижник полагают: «Набор функций государственного управления зависит от состояния, структуры и самоуправления управленческих общественных процессов, а также места и роли государства в общественной жизни»<sup>4</sup>. Иными словами, набор функций

---

<sup>1</sup> Подольская Е.А. Управление социальными процессами. – Харьков: НУА, 2007. – С. 303–304.

<sup>2</sup> Троицкая Е.В. Управленческие решения фирмы: учеб. пособие для вузов / под ред. Н.Ф. Пушкарева; Рос. экон. акад. им. Г.В. Плеханова; Ин-т бизнеса и политики. – М.: Хронограф, 1998. – С. 146.

<sup>3</sup> Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под общ. ред. Е.Б. Кубко. – Киев: Юринком, 1997. – С. 32–33.

<sup>4</sup> Нижник Н.Р., Машков О.Д. Системный подход в организации государственного

не может быть неизменным и зависит от влияния на систему внешних и внутренних факторов.

Аналогичный вывод следует и из вариантов определения понятия функций, предложенных В.Г. Вишняковым<sup>1</sup> и В.А. Юсуповым<sup>2</sup>, суть которых сводится к диалектическому подходу: функция является философским понятием, реально не существует, а ее проявление в процессе управления мы видим как результат реальных действий.

Таким образом, на основе приведенных мнений можно утверждать, что количественный состав функций системы не может быть ограниченным и в процессе функционирования социальной системы может меняться под воздействием ее эволюционных потребностей.

Применение такого подхода к формированию понятий функций и определения их количественного состава устраняет неоднозначность в определении понятия функций, решает проблему противоречия между ограничением количественного состава общих функций системы и системной потребностью введения новых функций, например рассматриваемой нами функции «управленческое решение».

Необходимость определения феномена УР как общей функции можно подтвердить, рассмотрев интересующую нас проблему с точки зрения понятия латентности функций<sup>3</sup>. Данное понятие введено нами на основе приведенных определений функции как «потенциальной возможности действовать» и как философской категории «функция – объективная реальность, существующая вне нашего сознания», т. е. латентно.

Такие функции вводятся в теорию и практику управления субъектами управления в случаях осознания им эволюционной потребности системы в реализации такой функции. В противном случае функция останется в состоянии латентности и будет реализовываться субъектом неосознанно на эмпирической основе.

Эмпирическая реализация функции напрямую связана со случаями, когда понятие «функция» подменялось понятиями «действие» или «процесс», в чем мы имели возможность убедиться на примере функции УР.

---

управления: учеб. пособие. – Киев: УАДУ, 1998. – С. 81.

<sup>1</sup> Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. – М.: Наука, 1972.

<sup>2</sup> Юсупов В.Д. Право и советское государственное управление. Административно-правовой аспект проблемы / науч. ред. Р.И. Гарнопольский. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1976.

<sup>3</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – С. 60–71.

Проблемы определения понятия латентности функций применительно к теории управления ранее были рассмотрены автором. При этом были предложены их определения как теоретические понятия, необходимые для разрешения проблем и противоречий теории и практики управления:

латентная функция – это функция, которая объективно существует как элемент социальной системы, но не воспринята субъектом управления в этом качестве и реализуется без его участия;

латентная реализация функции – это реализация функции, которая происходит без осознанного воздействия субъекта управления на этот процесс<sup>1</sup>.

Из изложенного следует, что формирование понятия «функция» как «потенциальной возможности действовать» с учетом введения понятия «свойства латентности функций» позволяет:

устранить неопределенность и полифонию ряда научных понятий в теории управления;

разрешить комплекс проблем и научных противоречий, существующих в теории и практике управления, прежде всего связанных с общими функциями управления;

обосновать на этой основе необходимость введения в теорию и практику управления понятия новых функций как результата эволюционных потребностей социальных систем и вывода из состояния латентности объективно существующих функций.

Таким образом, подводя итог рассмотрению проблемы неопределенности понятия «управленческое решение», можно утверждать, что феномен «управленческое решение» необходимо определять как общую функцию социальных систем и подсистем управления.

Причинами неоднозначности определения этого понятия в теории управления являются:

полифония научных мнений относительно понятий «управленческое решение» и «принятие управленческого решения»;

отсутствие диалектического, системного, структурного и функционального подхода при проведении исследования этих понятий;

исключение понятия «функция» из теории социальных систем и теории управления как неотъемлемого элемента этих систем.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Свойство латентности функций как причина существующих расхождений в формировании понятия функций управления // Научный вестник Днепровского государственного университета внутренних дел. – № 3 (62). – 2012. – С. 311–320.

## **1.7. Проблемы управления системой национальной безопасности, обусловленные неоднозначностью определения феномена «безопасность» как функции социальных систем**

В настоящее время в теории национальной безопасности существует комплекс проблем, которые значительным образом влияют на эффективность обеспечения национальной безопасности. Эти проблемы в первую очередь связаны с системой управления национальной безопасностью, которая является одним из видов социальных систем. В связи с этим рассмотрение этих проблем представляет безусловный интерес для проводимого исследования, поскольку они непосредственно связаны с неопределенностью понятийного аппарата теории социальных систем, теории управления и прежде всего с понятийным аппаратом функций социальных систем.

Рассмотрение проблем теории национальной безопасности, как и проблем управления социальными системами, начинается с определения основных терминов – «безопасность» и «национальная безопасность».

Так, В.А. Спиридонов полагает: «Термин «безопасность» в научной литературе весьма многозначен, до сих пор не выработано четкого определения данного понятия и, что более важно, отсутствует целостная концепция его понимания»<sup>1</sup>. Автор полностью разделяет это мнение и полагает, что особое внимание заслуживает тезис об отсутствии целостной концепции относительно безопасности как социального явления.

Обращаясь к мнениям ученых относительно феномена «безопасность» можно видеть, что проблемы теории национальной безопасности «порождают» проблемы в практике обеспечения безопасности, а применявшиеся ранее «силовые» методы не приводят к желаемым результатам. Изложенное предполагает необходимость поиска новых решений, что подтверждается мнениями целого ряда ученых. Например, М.Ю. Зеленков отмечал: «Практика требует сегодня от научного сообщества предложений по повышению качества функционирования системы национальной безопасности России. Но, как известно, без теории практика работать не будет»<sup>2</sup>. Полностью разделяя это мнение, необходимо отметить, что функционирование системы национальной

---

<sup>1</sup> Спиридонов В.А. Некоторые аспекты обеспечения безопасности. – М., 2009. – С. 209.

<sup>2</sup> Зеленков М.Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. – М., 2013. – С. 4.

безопасности России возможно только при реализации положений теории социальных систем и теории социального и государственного управления.

Последнее предполагает, что упорядочение определения основных понятий теории национальной безопасности (ТНБ), их места в системах государства и общества необходимо рассматривать не только с точки зрения юридических наук, но и с точки зрения диалектики, теории социальных систем и теории управления. Реализация такого подхода будет иметь существенное значение как для науки, так и для практики обеспечения национальной безопасности.

Если на основе такого подхода обратиться к основополагающему определению теории национальной безопасности – феномену «безопасность» и его неоднозначности, – можно видеть, что неопределенность этого понятия зависит от того, с позиции какой науки они исследуется. Например, в диалектике явление «безопасность» определяется как «состояние, тенденции развития и условия жизнедеятельности социума, его структур, институтов и установлений, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности, оптимальное соотношение свободы и необходимости»<sup>1</sup>. С точки зрения психологии феномен «безопасность» определяется как ощущение, восприятие и переживание потребности в защите жизненных потребностей и интересов людей<sup>2</sup>. В политологии этот социальный феномен трактуют как свойство определенной системы и результат деятельности ряда систем и органов государства, а также как процесс деятельности, направленный на достижение поставленных задач по обеспечению защищенности личности, общества и государства<sup>3</sup>. По мнению А.А. Прохожева, «категория «безопасность» не абсолютна, а относительна и смысловое значение приобретает только в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности и окружающего мира»<sup>4</sup>.

Из вышеизложенного наглядно видно отсутствие единства научных мнений относительно категории «безопасность». В то же время в большинстве случаев мнения ученых сходятся в том, что безопасность – это состояние государства, общества, личности. Если рассматривать это понятие с точки зрения теории социальных систем, то

---

<sup>1</sup> Безопасность: информ. сб. Фонда национальной и международной безопасности. – М., 1994. – № 3/19.

<sup>2</sup> Там же. – С. 19.

<sup>3</sup> Там же. – № 6/22. – С. 114.

<sup>4</sup> Общая теория национальной безопасности: учеб. / под ред. А.А. Прохожева. – М., 2005.

можно утверждать, что оно может служить для определения качественного состояния того или иного объекта социальной системы. Однако такое определение не позволяет «сформировать целостную концепцию его понимания»<sup>1</sup>.

Разделяя приведенные тезисы, необходимо подчеркнуть мнения ученых о том, что понятие «безопасность» не в полной мере отражает сущность явления «безопасность», не позволяет определить его содержание, место в государстве и обществе.

«Место в государстве, его институтах и органах», с точки зрения теории систем, необходимо понимать как место в любых социальных системах (государственных, негосударственных и даже межгосударственных).

Анализируя мнения ученых относительно феномена «безопасность», можно утверждать, что причина возникновения ситуации с неопределенностью понятия этого феномена как основополагающего элемента системы национальной безопасности и ТНБ обусловлена ограничением методологических подходов к его исследованию.

На основе научных исследований по ТНБ можно отметить, что это определение формировалось только на основе социологии, политологии и права. В связи с этим феномен «безопасность» не рассматривался как системное явление, элемент различных социальных систем. Поэтому при исследовании явления «безопасность» в государстве и обществе не учитывалось, что с точки зрения теории социальных систем и теории управления «государство» и «общество» являются, прежде всего, видами социальных систем. Как следствие, вне поля зрения ученых осталась необходимость исследования феномена «безопасность» как системного явления (элемента этих систем). При этом не определялось место этого элемента в конкретной социальной системе. В результате исключалась возможность формирования целостного представления об этом системном явлении.

Необходимо отметить, что даже в тех случаях, когда понятие «система» присутствовало в терминологии ТНБ, исследования явления «безопасность», с точки зрения социальных систем, не проводились. Например, Н.Н. Терехова, констатируя, что «научное понятие «система национальной безопасности» шире правового. Любая система представляет собой совокупность взаимосвязанных для достижения определенной цели структурных и функциональных компонентов»<sup>2</sup>, не

---

<sup>1</sup> Спиридонова В.А. Указ. соч. – С. 209.

<sup>2</sup> Терехова Н.Н. Система обеспечения безопасности личности в общей структуре обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестн. Удмуртского ун-та. – Сер. Экономика и право. – 2012. – Вып. 1.

исследовала этот феномен как системное явление. Сходное по содержанию мнение высказывал и В.Е. Сапронов: «В системе национальной безопасности проявляются закономерные связи между ее элементами, анализ которых позволяет уяснить, где имеются слабые связи и взаимодействия, а также обосновать возможные алгоритмы укрепления этих связей, в целом укрепить и усилить национальную безопасность страны»<sup>1</sup>. Однако и В.Е. Сапронов исследования системного характера феномена «безопасность» в своей работе не проводил, хотя, говоря о «закономерных связях между элементами», он, по сути, вел речь о структуре системы и управленческих связях системы безопасности. С позиции системного и функционального подходов эти вопросы не рассматривались и в работах других авторов, хотя упоминалось понятие «система национальной безопасности».

Учитывая отмеченные особенности исследования феномена «безопасность», рассмотрим это явление на основе научных положений диалектики, теории систем и теории управления. Для этого в первую очередь определим место феномена «безопасность» как элемента социальной системы. Данный феномен связан с государством, обществом и человеком, поэтому можно утверждать, что мы имеем дело с элементом систем государства и общества, которые являются разновидностями материальных систем (социальными системами). В связи с этим находит подтверждение тезис о том, что феномен «безопасность» необходимо рассматривать с позиций теории социальных систем как элемент систем государства и общества, а в наиболее общем виде – с позиций диалектики, как элемент социальной системы.

Большинство ученых определяют безопасность как состояние государства или общества; другими словами, как состояние системы. Для обеспечения этого состояния системы необходим комплекс действий, которые позволят достичь этого состояния.

В соответствии с положениями диалектики, теории социальных систем и социального управления любые действия в социальных системах являются результатом реализации функций. Это предполагает более детальное рассмотрение понятия «функция».

Общепринятое научное мнение определяет понятие «функция» следующим образом: «Функция (от латинского *functio* – осуществление, выполнение) – способ поведения, присущий какому-либо объекту и способствующий сохранению существования этого объекта или той

---

<sup>1</sup> Сапронов В.Е. Государство в системе национальной безопасности России // Государство (республика) в составе Российской Федерации: теоретико-методологические и правовые аспекты. – СПб., 2001.

системы, в которую он входит в качестве элемента»<sup>1</sup>. Из этого определения напрашивается вывод, что безопасность как системное явление необходимо рассматривать как функцию, элемент социальных систем. В этом случае реализация функции безопасности предполагает ряд действий, которые обеспечат достижение цели социальной системы – устойчивое и безопасное функционирование и эволюцию системы.

Для определения набора и порядка этих действий необходимо: раскрытие содержания функции безопасности, определение ее места в социальной системе, формирование связей с другими элементами системы и т. д.

Другими словами, необходимо проведение самостоятельного исследования феномена «функция безопасности». Все вышеуказанное свидетельствует о том, что явление «безопасность» определяется как «безопасное состояние», без учета связи его с системой, относительно которой его рассматривают (государство, общество, экономика и т. д.).

Вместе с тем, для подтверждения необходимости рассмотрения феномена «безопасность» как функции социальных систем и системы национальной безопасности Российской Федерации и введения этого понятия в теорию национальной безопасности необходимо обратиться к понятию латентности функций социальных систем.

В Толковом словаре иностранных слов Л.П. Крысина приводится следующее толкование интересующего нас понятия:

«Латентный [от лат. *latēns* (*latentis*) – скрытый, невидимый]. Скрытый, внешне не проявляющийся. Латентное изображение. Латентный период (скрытый период физиологической реакции). Латентность – свойство латентного».

В философских энциклопедических источниках латентность не рассматривается как самостоятельный термин. Его понятие вводится при определении понятия «функция»: «...различаются функции явные, то есть совпадающие с намерениями и открыто провозглашаемыми целями и задачами института, и функции скрытые, латентные, обнаруживающие себя лишь с течением времени»<sup>2</sup>.

Рассматривая проблему неопределенности понятия «безопасность», в ТНБ можно видеть, что она непосредственно связана понятием латентности. В силу отсутствия понятия безопасности как функции проблема ее «отсутствия» в теории объясняется свойством латентности.

---

<sup>1</sup> Философская энциклопедия: в 5 т. – М. : Советская энциклопедия, 1960–1970. – Т. 5. – С. 418.

<sup>2</sup> Там же. – С. 418–419.

Следуя положениям диалектики, функция как объективное явление социальных систем присутствует в любой социальной системе независимо от воли субъекта. В связи с этим необходимо обратиться к понятию «объективная реальность» как философской категории, которая «передается человеку в его ощущениях и копируется, фотографируется, отображается нашими ощущениями, существуя независимо от них»<sup>1</sup>.

Таким образом, функция безопасности, отсутствуя в теории национальной безопасности, латентно присутствует в практике обеспечения национальной безопасности. Как следствие, в процессе управления системой национальной безопасности субъекты управления вынужденно приходят к латентной реализации функции безопасности. Иными словами, они на эмпирической основе осуществляют действия, направленные на обеспечение национальной безопасности в конкретных социальных системах, что не всегда и не во всех системах позволяет на должном уровне обеспечивать это состояние системы.

В связи с изложенной причиной практически все авторы высказывают мнение о наличии проблем в ТНБ и необходимости повышения «качества функционирования системы национальной безопасности России»<sup>2</sup>.

Для иллюстрации проблем латентной реализации функций социальных систем<sup>3</sup> обратимся к некоторым примерам.

Латентную реализацию функции безопасности можно видеть на примерах создания подразделений безопасности:

в государстве и его подсистемах (экономика, промышленность, транспорт и т. д.);

в негосударственных системах (консорциумы, фирмы, организации);

в межгосударственных организациях.

Формирование их происходит на эмпирической, а не на научной основе, поскольку в научных исследованиях отсутствует понятие феномена «функция безопасности», что приводит к разрыву теории и практики управления. В этом нетрудно убедиться, обратившись к общенаучному мнению относительно детерминации элементов социальных

---

<sup>1</sup>Философская энциклопедия: в 5 т. – М. : Советская энциклопедия, 1960–1970. – Т. 5. – С. 365.

<sup>2</sup>Безопасность: информ. сб. Фонда национальной и международной безопасности. – М., 1994. – № 3/19. – С. 19.

<sup>3</sup>Костюченко Н.И. Понятие свойства латентности функций системы как инструмента их эффективной реализации // Общество и право. – 2015. – № 4 (54). – С. 319–323.

систем «цель – задача – функция – структура», существующему в теории социальных систем и управления.

Во-первых, исходя из указанной детерминации, вышеперечисленные структурные подразделения безопасности должны создаваться на основе соответствующей функции системы. Однако на вопрос: «Какая функция послужила основанием для создания указанных подразделений безопасности?» – мы вряд ли найдем ответ в теории национальной безопасности. Причины этого кроются в неверном определении понятия «безопасность» (как состояния) и проблемах теории управления социальными системами, связанных с функциями социальных систем и их классификацией. Феномен «безопасность» не определяется наукой как функция социальных систем, а какая-либо другая функция, которая должна присутствовать в детерминации, в теории национальной безопасности не упоминается. В результате при формировании структурных подразделений безопасности функция, которая должна служить основой их создания, отсутствует и «выпадает» из указанной детерминации: «цель – задача – функция – структура». Как следствие, структурные подразделения в этом случае формируются на основе целей и задач, а действия, которые должны выполнять эмпирически созданные структурные подразделения, определяются не на научной «функциональной», а на эмпирической основе.

На недопустимость указанного подхода к процессу реализации детерминации указывали многие ученые. Например, Н.И. Глазунова отмечала, что «цели (задачи) организации обуславливают 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)»<sup>1</sup>. Однако, несмотря на существование таких мнений ученых, закономерность формирования структуры систем нарушается повсеместно.

Во-вторых, в теории управления количество общих функций в социальных системах ограничивается четырьмя (планирование, организация, контроль и мотивация), а в последнее время понятие функций вообще исключается из теории управления. Например, в учебном пособии «Теория управления» Л.А. Бургановой<sup>2</sup> явление «функция» не рассматривается и упоминается только в словаре. В результате функ-

---

<sup>1</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. – М., 2004. – С. 144.

<sup>2</sup> Бурганова Л.А. Теория управления: учеб. пособие. – URL: [www.Infra-m.ru](http://www.Infra-m.ru) (дата обращения: 12.06.2017).

ции «безопасность» мы не находим не только в ТНБ, но и в большинстве работ по теории социального управления, теории организации и менеджмента.

В-третьих, субъекты управления не учитывают, что среди свойств функций социальных систем существует и свойство латентности, на котором необходимо остановиться более подробно. В силу этого свойства в случае с феноменом «безопасность» мы имеем дело с латентно присутствующей функцией «безопасность». По этой причине субъект управления процесс ее реализации осуществляет без осознания ее присутствия (на эмпирической основе). Вполне естественно, что при этом не учитываются требования функционально-структурного анализа, который «позволяет обнаружить и исключить дублирование общественно необходимых функций в различных органах»<sup>1</sup>, а также не используется система содержательной классификации функций социальных систем как основы создания (реформирования) функциональных структур социальных систем любого вида<sup>2</sup>.

Таким образом, рассмотрение явления «безопасность» на основе диалектики, теории социальных систем и социального управления показывает, что безопасность прежде всего является функцией социальной системы, которая в настоящее время является латентной. По этой причине на первом этапе своей реализации функция «безопасность» не может являться элементом социальных систем и участвовать в детерминации их элементов. Поскольку функция «безопасность» свойственна разным социальным системам, с точки зрения классификации функций необходимо отметить, что она относится к виду общих функций социальных систем и является вспомогательной относительно основной общей функции управления<sup>3</sup>.

Кроме того, с учетом целевой направленности функции «безопасность» она при своей реализации может быть «внутренней и внешней»<sup>4</sup>.

В силу существенных различий видов социальных систем содержание функции «безопасность» и процессы ее реализации также будут иметь различия. Например, содержание и реализация функции «безопасность» в экономике (подсистема государства) и строительной фирме (подсистема негосударственных организаций) будут иметь довольно существенные различия в части вспомогательных функций и порядка

---

<sup>1</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. – М., 2004. – С. 43.

<sup>2</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – С. 334.

<sup>3</sup> Там же. – С. 360.

<sup>4</sup> Там же. – С. 358.

их реализации. В связи с этим определение содержания функции «безопасность» должно определяться применительно к конкретной социальной системе.

С учетом изложенного можно утверждать, что явление «безопасность» является неотъемлемым элементом, функцией социальных систем и для вывода ее из состояния латентности необходимы целевые комплексные научные исследования, которые должны осуществляться с точки зрения теории управления и теории национальной безопасности, причем их осуществление необходимо вести применительно к конкретным видам систем и их подсистемным образованиям разного уровня.

В теории национальной безопасности, как уже отмечалось ранее, существует и понятие «система национальной безопасности», которое, по сути, не имеет научного обоснования, прежде всего с точки зрения теории социальных систем и диалектики. Такая ситуация обусловлена определением явления «безопасность» как состояния системы, что не позволяет установить, на какой функциональной основе формируется этот структурный элемент государственной системы.

Автор полностью разделяет приведенные выше мнения Н.Н. Тереховой, В.Е. Сапронова и других авторов в части необходимости введения понятия «система безопасности» как совокупности взаимосвязанных для достижения определенных целей структурных, функциональных компонентов и связей между ними. Однако в условиях отсутствия понятия «функция безопасности» исследовать систему безопасности не представляется возможным, поскольку любая система является результатом реализации функций той или иной системы, а в силу отсутствия функции «безопасность» либо другой функции невозможно сформировать систему безопасности на научной основе. Именно по этой причине, несмотря на введение понятия «система национальной безопасности», явление «безопасность» так и не было определено как функция социальной системы, а система безопасности не определена как вид государственной системы. Это положение можно исправить только в случае введения понятия «функция безопасности» и выполнения закономерности детерминации элементов социальных систем.

В результате рассмотрения проблем национальной безопасности как системного явления можно отметить, что они обусловлены неопределенностью научных мнений относительно определения феномена «безопасность» и односторонним исследованием явления «система национальной безопасности». Причинами такой ситуации явилось од-

ностороннее рассмотрение этих проблем, без учета положений диалектики, теории социальных систем и теории социального и государственного управления, а также проблем, связанных с формированием понятийного аппарата теории управления, прежде всего с феноменом «функции социальных систем».

По общепринятому научному мнению, систему образует совокупность элементов, связанных между собой, обеспечивающих ее устойчивость и достижение ее целей. С учетом изложенного можно прийти к окончательному выводу о явлении «безопасность» в социальных системах. В теории национальной безопасности оно должно рассматриваться как функция, элемент социальных систем, а «система безопасности» – как совокупность функций безопасности социальной системы, ее подсистем и функциональной структуры (органов, подразделений, отдельных должностей), которые создаются для реализации этих функций. При этом состояние безопасности будет результатом реализации этих функций, позволяющим обеспечить устойчивое и безопасное функционирование системы.

### **1.8. Проблемы теории управления, связанные с неоднозначностью определения понятия «безопасность» как системного явления**

Проблемы управления системой национальной безопасности, обусловленные неопределенностью феномена «безопасность» как функции социальных систем, были рассмотрены в предыдущем параграфе. В результате были сделаны выводы о том, что основная причина – неопределенность понятий «безопасность» и «система безопасности», а феномен «безопасность» необходимо рассматривать прежде всего как функцию социальной системы и социального управления. В связи с этим необходимы исследования этой проблемы не только с позиций теории национальной безопасности, но и с точки зрения теории систем и теории социального управления.

По мнению большинства ученых, занимающихся теорией национальной безопасности, происходят активные процессы упорядочения понятийного аппарата этой науки. Основными причинами активизации исследований в этой области явились события в мировом сообществе, которые связаны с назревшей необходимостью формирования многополярного мира, а также волной терроризма, захлестнувшей мировое сообщество. В связи с этим существует необходимость дальнейшей

активизации научных исследований в сфере формирования теоретических основ национальной безопасности.

Востребованность научных исследований в области национальной безопасности обусловлена многими государственными решениями, которые основываются на конституционных нормах Российской Федерации: указах Президента, законах, концепциях и других правовых актах. Однако по состоянию на сегодняшний день, по мнению ученых, имеет место незавершенность формирования основ теории национальной безопасности, что в первую очередь обусловлено отсутствием устоявшейся и всесторонне обоснованной научной терминологии. Это мнение высказывали И.Н. Глебов, М.Ю. Зеленков, А.Г. Кравченко, А.Ю. Мамычев, А.И. Овчинников, А.С. Прудников, А.Г. Савицкий, М.Д. Черненко, А.В. Шободоева и др. Например, М.Ю. Зеленков полагал: «Теория и практика требуют сегодня от научного сообщества предложений по повышению качества функционирования системы национальной безопасности России. Но, как известно, без теории практика работать не будет. Формирование понятийно-категориального аппарата имеет огромное значение для исследования любого явления»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что проблема понятийно-категориального аппарата обусловлена неоднозначным определением основополагающих понятий «безопасность», «национальная безопасность», «система национальной безопасности», отсутствием определения их места в теории и практике государственной, что, безусловно, недопустимо. В связи с этим для подтверждения данного тезиса обратимся к мнению ряда ученых.

М.Ю. Зеленков, рассматривая вопросы определения категории «национальная безопасность», со ссылкой на В.А. Спиридонова констатировал: «Несмотря на такую длительную историческую и теоретическую проработку, сегодня, к сожалению, приходится отмечать, что как на Западе, так и в отечественной науке проблема с неопределенностью сущности и содержания категории «безопасность» все еще не решена. Анализ источников по теории безопасности показывает, что термин «безопасность» в научной литературе многозначен. До сих пор не выработано четкого и строгого определения этого понятия. Иногда безопасность рассматривается как цель, в других случаях – как концепция, научная программа или научная дисциплина»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Зеленков М.Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. – М., 2013. – С. 4.

<sup>2</sup> Зеленков М.Ю. Указ. соч. – С. 6.

Русский правовед В.Д. Катков еще в 1903 г. отмечал: «Обладание ясными общими понятиями есть необходимый элемент всякого знания и непреременный фактор всякого научного прогресса»<sup>1</sup>.

Б.М. Лазарев прямо указывал, что повышение эффективности научных исследований вообще и государственно-правовых в частности предполагает разработку не только прикладных тем, но прежде всего общетеоретических основ науки, а к ним относятся, в частности, понятия и определения<sup>2</sup>.

В.М. Колпаков полагал, что «важное значение для теории и практики управления имеет правильное и единое толкование применяемых терминов. Еще Р. Декарт советовал: “Уточняйте значение слов, и вы избавите человечество от половины заблуждений”»<sup>3</sup>.

Таким образом, приведенные мнения ученых наглядно свидетельствуют, что устранение неоднозначности понятийного аппарата в науке, а в нашем случае в теории национальной безопасности крайне необходимы для решения рассматриваемой проблемы.

Обращаясь к работам, посвященным теории национальной безопасности, можно утверждать, что наличие проблем неопределенности понятийного аппарата обусловлено методологией его исследования и связано с отсутствием диалектического, системного и функционального подходов к их решению. В этой ситуации понятия «безопасность» и «система национальной безопасности» как элементы социальной системы остаются вне поля зрения ученых, причем, обращаясь к категории «национальная безопасность», подавляющее большинство авторов отмечали, что в этом случае система национальной безопасности выступала как системное явление (вид социальных систем). Вместе с тем, этот тезис, имеющий особое значение для рассматриваемой ими проблемы национальной безопасности, не получил дальнейшего развития. В результате исследование явления «система национальной безопасности» как вида социальных систем не состоялось. Как следствие, то обстоятельство, что любая система не может быть изолированной и должна быть связана с другими социальными системами, в данном случае с системой государства, осталось вне поля зрения ученых.

С учетом изложенного можно утверждать, что обеспечить эффективность исследования системы национальной безопасности можно только при рассмотрении этой проблемы с позиций диалектики, теории

---

<sup>1</sup> Катков В.Д. К анализу основных понятий юриспруденции. – Харьков, 1903.

<sup>2</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 10.

<sup>3</sup> Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: учеб. пособие. – Киев, 2000. – С. 22.

систем и теории управления. Однако, как свидетельствует анализ научных источников, исследование феномена «система национальной безопасности» с точки зрения этих наук не проводилось. В результате учеными тезис о системном характере национальной безопасности, а также вопросы системных взаимосвязей и взаимозависимостей системы национальной безопасности с различными видами государственных систем (министерств, ведомств, комитетов, организаций и т. д.) и их подсистемных (региональных) образований не рассматривались.

Для того чтобы восполнить этот пробел, рассмотрим явление национальной безопасности с точки зрения наиболее общих понятий диалектики, теории социальных систем и теории управления, для чего воспользуемся диалектическим методом «восхождение» и системным, структурным и функциональным подходами. Определим место национальной безопасности в социальных системах как социального феномена, системного элемента, который должен обеспечить безопасность функционирования любого вида социальной системы независимо влияния на нее внешних и внутренних факторов.

Прежде всего, рассмотрим понятия «национальная безопасность», «государственная безопасность», «экономическая безопасность» и другие понятия, в определении которых содержится термин «безопасность». При этом нетрудно убедиться, что имеющие место в определениях прилагательные «национальная», «государственная», «экономическая» фактически определяют вид безопасности. Понятие «безопасность», по мнению ученых, в настоящее время не имеет устойчивого определения. В связи с этим попытка его определения основывается на существующих терминах «опасность» и «безопасность». В результате безопасность трактуется как состояние системы (общества, государства, экономики и т. д.). В наиболее обобщенном виде это понятие сформулировано в Политической энциклопедии: «Безопасность – состояние надежной защищенности жизненно важных интересов и коренных основ существования личности, общества и государства, а также мирового сообщества от внутренних и внешних угроз»<sup>1</sup>.

Из изложенного следует, что при формировании определения интересующего нас понятия суть рассматриваемого явления остается нераскрытой, а его определение формируется только на основе существующих терминов, а не на основе исследования явления, которое в нашем случае является системным. В результате это определение приводит к противоречию определений. С одной стороны, безопасность –

---

<sup>1</sup> Политическая энциклопедия: в 2 т. – М., 2000. – Т. 1. – С. 104.

состояние, а не системный элемент, с другой – утверждение, что мы имеем дело с системой безопасности. В результате возникает вполне обоснованный вопрос: как состояние безопасности соотносится с системой безопасности, и каковы их системные взаимосвязи? На этот вопрос мы не найдем научного объяснения. По этой причине сущность и содержание этого явления как элемента социальных систем не раскрывалось, что привело к тому, что в науке и нормативной практике «пока еще существует широкое поле деятельности по созданию единого понимания сущности и содержания безопасности – наиболее важной категории теории “национальная безопасность”»<sup>1</sup>.

При рассмотрении проблемы определения явления «безопасность» в предыдущей главе мы пришли к выводу, что его необходимо определять как функцию социальных систем. В подтверждение этого вывода можно привести мнения еще некоторых ученых. Например, Н.Г. Веселова включила в состав конкретных функций социальных систем функцию «обеспечение безопасности граждан»<sup>2</sup>. Соглашаясь с мнением Н.Г. Веселовой относительно существования такого вида функции безопасности, необходимо отметить, что функцию «безопасность» необходимо рассматривать как общую функцию управления, а введенная ею функция «обеспечение безопасности граждан» фактически являлась вспомогательной относительно латентно присутствующей основной функции – функции безопасности. Этот тезис подтвержден автором при исследовании проблем управления на основе системно-функционального подхода и классификации функций социальных систем<sup>3</sup>.

Следует отметить, что необходимость рассмотрения безопасности как функции социальной системы вытекает из мнения большинства ученых, работающих в сфере теории национальной безопасности. Рассматривая проблемы ТНБ, они употребляют понятие «система национальной безопасности», не исследуя системный характер этого социального явления и его содержание. Рассмотрение национальной безопасности как системы предполагает исследование ее взаимосвязи с разными видами социальных систем. В связи с этим необходимо обратиться к классификации социальных систем. В этом случае можно

---

<sup>1</sup> Зеленков М.Ю. Указ. соч. – С. 19.

<sup>2</sup> Веселова Н.Г. Социальное управление и элементы его культуры. – М., 2002. – С. 70.

<sup>3</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. Краснодар, 2016. – С. 256–327; Костюченко Н.И. Проблемы классификации функций социальных систем с точки зрения построения и реформирования структуры организации // Научн. вестн. Луганск. ун-та внутренних дел им. Э.А. Дидоренко. – 2013. – № 3. – С. 367–375.

утверждать, что самым общим видом является социальная система, а ее подвидами – государственные, межгосударственные и негосударственные системы. В государственных системах ученые, в свою очередь, выделяют системы экономики, финансов, обороны, здравоохранения и т. д. При этом в теории национальной безопасности речь идет о присутствии безопасности в этих системах.

Известно, что элементом системы, который в процессе ее функционирования обеспечивает достижение ее целей, является функция. Следуя логике и положениям теории управления можно прийти к выводу, что, рассматривая явление безопасности, мы имеем дело с латентно присутствующей функцией безопасности. В этом случае присутствие функции, не определенной теорией, субъект управления не осознает, хотя в практике обеспечения национальной безопасности присутствуют «следы» ее реализации – действия, которые независимо от воли субъекта обеспечивают состояние безопасности. Поскольку в системе действия определяются как функции, явление безопасности в социальной системе – это прежде всего функция.

К аналогичному выводу можно прийти, рассматривая это явление и с точки зрения детерминации элементов социальных систем. Как известно, формирование структуры любой системы осуществляется на основе детерминации следующих элементов: «цель – задача – функция – структура».

В Российской Федерации для обеспечения национальной безопасности создано структурное подразделение (элемент) системы государства – Совет безопасности РФ (конституционный орган). С учетом детерминации элементов системы возникает вопрос: какая функция системы государства послужила основой для создания этого структурного подразделения? В данном случае следует признать, что такой функцией может быть только функция безопасности.

Таким образом, с точки зрения диалектики функции социальных систем – явление объективное, существующее вне нашего сознания, в связи с чем им присуще свойство латентности. Это обстоятельство следует учитывать при рассмотрении явления «безопасность» как функции социальной системы.

В настоящее время, по общему мнению ученых, среди функций социальных систем функция безопасности отсутствует. Однако в отдельных работах по теории управления можно встретить упоминание такой функции. Например, в исследовании Н.Г. Веселовой встречается упоминание таких функций, как «обеспечение прав и свобод граждан»

и «обеспечение безопасности граждан», которые с точки зрения системы ОВД можно рассматривать как вспомогательные функции относительно латентно присутствующей функции безопасности.

Понятие латентной функции, а также понятие ее латентной реализации сформулированы автором в ряде работ. Латентная функция – это функция, понятие, содержание и порядок реализации которой не определены научным или эмпирическим путем. Латентная реализация функции – реализация функции, которая происходит без осознания присутствия функции и влияния субъекта управления на процесс ее реализации<sup>1</sup>.

Таким образом, Н.Г. Веселова, сталкиваясь с существующими действиями в системе ОВД, вводит понятие двух упомянутых функций, которые связаны с обеспечением состояния безопасности, но с точки зрения диалектики и теории систем не являются самостоятельными и должны рассматриваться как вспомогательные. Это предполагает и существование основной функции, которая присутствует неявно и которую можно определять как функцию безопасности с учетом того, что вспомогательные функции обеспечивают состояние безопасности социальной системы.

Итак, подводя итог рассмотрению проблемы неопределенности явления «безопасность», можно утверждать, что с точки зрения теории систем, теории управления и диалектики в любых видах социальных систем безопасность является элементом этой системы и относится к виду общих функций. При этом все остальные термины, такие как состояние системы, действие и т. д., будут производны от понятия «функция», а их интерпретация будет зависеть от способа и метода ее реализации.

Опираясь на это определение феномена «безопасность», с точки зрения теории систем достаточно просто объяснить, почему существуют различные виды безопасности: государственная, экономическая, финансовая и т. д., вплоть до безопасности личности.

Это обусловлено тем, что любая общая функция, в том числе и функция безопасности, свойственна всем социальным системам и их подсистемам независимо от их структурного уровня. С учетом особенностей конкретной системы содержание функции безопасности будет меняться, содержание будет изменяться и конкретизироваться применительно к подсистеме любого уровня. Например, цели подсистем эко-

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар, 2016. – С. 71.

номики и здравоохранения имеют существенные различия. Соответственно их задачи и функции также будут различны. Это, в свою очередь, отразится на содержании функции безопасности. В результате содержание функции безопасности в системе экономики и в системе здравоохранения будет отличаться.

Необходимо отметить и еще одну существенную особенность различия действия, обеспечивающего безопасное состояние объекта, и функции безопасности объекта как системы. С точки зрения классификации функций безопасность может выступать в роли внутренней или внешней функции. В первом случае речь идет о внутрисистемной реализации функции безопасности. В случае угроз внешнего характера функция безопасности будет выступать в роли внешней функции, а ее реализация будет происходить за пределами системы, например, как обеспечение антитеррористической безопасности в случае с организацией ИГ или обеспечение безопасности экономических связей на международном уровне.

Рассматривая определение системы национальной безопасности, следует исходить из того, что функция безопасности – это неотъемлемый элемент любой социальной системы и ее подсистем. Результатом первого этапа ее реализации является подсистема безопасности любой социальной системы. Система безопасности как явление – это совокупность всех элементов социальной системы, связанных с реализацией функции безопасности. Применительно к государству система безопасности – это совокупность всех структурных подразделений системы государства, которые призваны обеспечить ее безопасное функционирование. В заключение следует отметить, что рассмотренные явления требуют более детального исследования.

## Глава 2

### Проблемы управления, обусловленные методологией научных исследований

#### 2.1. Проблемы теории управления, связанные с методологией исследования систем управления социальными системами

Комплекс проблем теории управления весьма обширен и охватывает практически все элементы систем управления. Причины возникновения проблем в сфере теории и практики управления в значительной мере связаны с ограниченной методологией их исследования в части применяемых подходов и методов исследования. В то же время такое ограничение противоречит мнению большинства ученых, которые полагали, что методология для исследования социальных систем и социальных систем управления имеет особое значение. Например, В.Д. Перевалов, рассматривая вопросы теории государства и права, государственного управления отмечал: «Методологические исследования являются условием развития юридической науки, эффективного решения проблем всестороннего познания государственно-правовой действительности»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, анализ научных исследований, которые проводились в сфере теории и практики социального управления и его видов, свидетельствует о том, что по состоянию на сегодняшний день устоявшаяся методология для этих исследований практически отсутствует, хотя о проблемах методологии ученые ведут речь на протяжении довольно длительного периода. Например, о проблемах методологии исследования систем управления еще 50 лет тому назад говорила И.Л. Бачило: «Трудность формирования единой методологии в изучении управления определяется сложностью выделения предмета исследования: системы управления, отношений, складывающихся в процессе управления; закономерностей функционирования управляющих систем и т. д.»<sup>2</sup>.

Спустя 20 лет существование проблем методологии исследования системных явлений и выделения предмета исследования отмечал

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учеб. / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 17.

<sup>2</sup> Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 19–20.

Е.Б. Кубко: «Изучение социальных систем как объектов государственно-правовых исследований сложно не только неразвитостью системных представлений, системной методологии, но и, собственно, неопределенностью представлений о теории организации, о государстве и праве, отсутствием четкого и однозначного определения предмета юридической науки»<sup>1</sup>.

С точки зрения нашего исследования мнение Е.Б. Кубко будет представлять интерес и относительно неопределенности научных представлений о теории организации и причинах их возникновения в части исследования социальных систем: с одной стороны, «неразвитостью системных представлений», а с другой – отсутствием «системной методологии».

Об ограниченном характере реализации методологических подходов при исследовании проблем управления производством говорил О.А. Дейнеко, полагая, что при проведении такого рода исследований существует необходимость «охвата всего явления в целом»<sup>2</sup>. Другими словами, речь шла о всестороннем и комплексном применении методов исследования.

Комплексное применение общих и конкретных методов имеет особое значение для исследования социальных систем и систем управления, поскольку они носят междисциплинарный характер, что также отмечалось многими учеными. Например, В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова, рассматривая проблемы государственного управления, полагали: «Эта отрасль научных знаний имеет междисциплинарный характер, который означает объединение в процессе исследования понятийного и методологического арсенала многих наук: управленческих, юридических, экономических, социологических, политических и т. д.»<sup>3</sup>.

Вместе с тем, при исследовании проблем теории и практики управления необходимо учитывать, что в каждом конкретном случае мы будем иметь дело с различием методологических подходов. Это обусловлено индивидуальными особенностями социальных систем, которые начинаются уже с определения целей систем, ради которых

---

<sup>1</sup> Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под общ. ред. Е.Б. Кубко. – Киев: Юринком, 1997. – С. 22–23.

<sup>2</sup> Дейнеко О.А. Методологические проблемы науки управления производством. – М.: Наука, 1971. – С. 143.

<sup>3</sup> Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М., Червякова О.В. Теоретические основы государственного управления: учеб. пособие. – Киев: Интерсервис, 2013. – С. 172.

они создавались. Эти различия влияют на направленность исследований, которые определялись при постановке проблемы, и становятся предпосылкой к применению разных подходов к исследованию и формированию разных методологий.

Анализ проблем теории управления показывает, что одинаковые по научному определению объекты и предметы исследования (управление, функции, классификации) рассматривались только с точки зрения конкретного вида социальных систем (государственной, производственной, экономической, менеджмента или любой другой). В то же время выработка наиболее общих подходов к исследованию проблем теории и практики управления, которые необходимы с точки зрения диалектического метода восхождения, крайне необходима, поскольку большинство исследований в теории управления осуществлялось с позиций отдельных видов социальных систем (государства, предприятия, экономики, менеджмента и т. д.). Это явилось основной причиной отсутствия в теории и практике управления единых фундаментальных и устоявшихся определений понятийного аппарата этой науки, которые в идеальном случае должны быть едиными для каждого из видов социальных систем.

Исследование проблем, проведенное в главе 1, показало, что одной из основных проблем теории и практики управления является полифония и противоречия научных мнений, которые порождены неоднозначностью применявшихся методов и подходов к исследованиям и создают дополнительные проблемы для проведения настоящего исследования. В связи с этим представляет интерес мнение Е.Б. Кубко: «Понятийная полифония, множественность и противоречивость порождают методологическую преграду для познания целостности системы, не позволяют соединить все наши системные познания об управлении и системах управления в единую и плодотворную методологию. Преодолеть же эту преграду можно, на наш взгляд, согласовав сущности всех понятий, категорий управления в рамках единого познавательного подхода, вскрывающего их логическую взаимосвязь, их генезис»<sup>1</sup>.

В целом можно согласиться с мнением Е.Б. Кубко в первой его части, однако с мнением относительно создания «единого познавательного подхода» вряд ли, поскольку, имея дело с разными видами систем и исследуя конкретную специфическую систему, неизбежна ситуация, которая может потребовать вариации этих подходов.

---

<sup>1</sup> Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под общ. ред. Е.Б. Кубко. – Киев: Юринком, 1997. – С. 26.

Настоящее исследование уже показало, что проблемы теории и практики управления в значительной части связаны с отсутствием диалектического подхода, поэтому обратимся к мнениям ученых философов. Так, А.П. Фофанов, рассматривая диалектические методы исследования систем, детально останавливался на методе восхождения (от абстрактного к конкретному): специфику этого метода он усматривал в его ориентации на системно-диалектическое отображение системных объектов исследования, в отличие от более частных методов, которые раскрывают только отдельные аспекты объективно существующих систем. «Нужно подчеркнуть: метод восхождения нужен не просто там, где познание имеет дело с системами как объектами познания, а там, где стоит специальная задача познания общих законов формирования, функционирования, построения и развития сложной системы»<sup>1</sup>. Это мнение имеет существенное значение для рассмотрения проблем теории управления, поскольку большинство этих проблем невозможно решить без рассмотрения социальных явлений с наиболее общих (философских) позиций. Вместе с тем, представляет интерес и мнение А.П. Фофанова относительно следующего обстоятельства: «Метод восхождения отнюдь не является абсолютным, универсальным средством получения научной истины. Границы его применения вполне определенные. Там, где ставятся более частные задачи, его применение неприемлемо. Частичные объекты для него недоступны»<sup>2</sup>.

Взгляды Г.В. Щекина также представляют интерес. Он полагал, что для исследования проблем социального управления необходимо использовать следующие подходы:

конкретно-исторический, который предполагает изучение отношений социального управления как процессов, находящихся в состоянии развития и изменения под влиянием действующих на них факторов;

комплексный, который предполагает при изучении отношений управления взаимосвязь экономического, правового, социально-психологического и других подходов к анализу отношений управления;

аспектный, позволяющий исследовать одну из сторон отношений управления, одно из свойств, проявляющихся через связи с тем видом отношений, который специально исследуется какой-либо социальной наукой (философией, политэкономией, социологией, психологией и т. д.);

системный, позволяющий рассматривать и управляемую, и управляющую подсистемы как целостный комплекс взаимосвязанных,

---

<sup>1</sup> Фофанов В.П. Социальная деятельность как система. – Новосибирск, 1981. – С. 72–73.

<sup>2</sup> Там же. – С. 75.

объединенных общей целью элементов, выявить свойства системы, ее внутренние и внешние связи<sup>1</sup>.

Рассмотрение основополагающих моментов методологии настоящего исследования можно было бы продолжить, уже приведенные мнения позволяют найти ответы на вопросы, возникающие в процессе настоящего исследования. Детально проблемы методологии уже были исследованы в монографии Г.В. Щекина<sup>2</sup>. В данном исследовании на проблемах применения методологии будем останавливаться применительно к каждой рассматриваемой проблеме теории и практики управления.

Подводя итог рассмотрению проблем теории управления, связанных с методологией исследования систем управления социальными системами, можно констатировать следующее:

приведенные научные мнения наглядно свидетельствуют о том, что методология научных исследований в сфере социального управления и его разных видов играет существенную роль;

существующие проблемы теории управления, теории организации, теории менеджмента напрямую связаны с тем, что на протяжении длительного времени ученым не удавалось сформировать «устоявшуюся методологию» их исследования;

основные проблемы применения методологии при исследовании социального управления связаны с исключением из научного багажа диалектического, системного, конкретно-исторического, структурного и функционального подходов.

## **2.2. Проблемы теории и практики управления социальными системами, обусловленные проблемами применения системного подхода**

### **2.2.1. Феномены «система» и «социальная система» в научной литературе и проблемы теории и практики управления**

В теории и практике управления социальными системами существует множество проблем, которые существенным образом влияют на эффективность управленческой деятельности. Одной из них является

---

<sup>1</sup> Щекин Г.В. Теория социального управления. – Киев: МАУП, 1996. – С. 321.

<sup>2</sup> Там же. – С. 185–236.

проблема, связанная с применением в научных исследованиях системного подхода.

Феномен социального управления большинством ученых рассматривается как система, которая одновременно является подсистемным образованием различных видов социальных систем (государства, экономики, обороны, финансовой и т. д.). Другими словами, уже на первом этапе исследований явления «социальное управление» ученые сталкиваются с системными понятиями «система» и «подсистема», «структура», «элементы» систем и др. Это предполагает, что любое исследование в сфере социального управления (как системного явления) должно осуществляться с применением системного подхода. Его использование предполагает исследование явлений и понятий теории и практики управления как системных образований, отдельных элементов, внутрисистемных взаимосвязей, так и всех смежных систем и межсистемных взаимосвязей, которые могут иметь отношение к предмету и объекту исследования.

Однако анализ научных источников теории управления социальными и государственными системами показывает, что исследования такой направленности и содержания практически отсутствуют. Употребляя понятия «социальная система», «система управления», «система организации», «система безопасности» при проведении исследований в одноименных научных сферах, исследователи не рассматривают их как системные явления. Иными словами, системный подход в этих исследованиях не применяется. Как следствие, такие исследования не проводились и в части таких системных элементов, как структура организации и менеджмента, функции, цели, задачи и т. д. Например, такие элементы социальных систем, как функции, никогда не были предметом исследования даже в теории социальных систем и теории управления<sup>1</sup>. В теории организации феномен «организация» не рассматривается как системное явление. С точки зрения теории систем не рассматривался и менеджмент.

В то же время многие ученые полагают, что структуры и функции социальных систем являются основополагающими элементами системы. В отдельных случаях употребляют даже термин «система функций», однако его содержание в ходе дальнейшего исследования авторами никогда не раскрывалось. Так, Н.И. Глазунова констатировала: «Каждый орган реализует не одну, а «набор», систему функций, т. е. осуществляет несколько видов управляющего воздействия. Каждый из

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – С. 213.

этих видов относительно самостоятельный, специфический, но все они взаимосвязаны и только в целостной совокупности обеспечивают выполнение задач»<sup>1</sup>. Однако содержание термина «система функций» как системного явления, подходы и порядок формирования этой системы она не исследовала. Существование этих же проблем в сфере исследования функций в государственном управлении отмечала Н.И. Глазунова: «Проблема оптимального функционально-структурного построения госуправления ждет своего исследователя (в общетеоретическом плане, в конкретной сфере деятельности), может привести к результату общественной значимости»<sup>2</sup>.

Иными словами, проблемы управления, связанные с функциями и другими элементами социальных систем и социального управления до настоящего времени остались нерешенными. Основная причина этого заключена в отсутствии системного подхода, при котором все явления теории и практики управления учеными и субъектами управления должны рассматриваться как системные: системы, подсистемы, отдельные элементы, их взаимосвязи, структуры и т. д. Об этом свидетельствует и анализ научных исследований последнего времени. В большинстве научных работ теории управления, теории государства и права, социологии управления, управления экономикой ученые употребляют как самостоятельные следующие понятия: функции государства, функции федеральных и региональных органов, функции управления и т. д. Однако при употреблении этих понятий в научной терминологии их содержание, определение места функций в той или иной социальной системе и рассмотрение взаимосвязи и взаимозависимости функций не проводилось. Другими словами, совокупность функций не исследовалась как системное явление. Такой подход к явлению функций социальных систем противоречит теории социального управления и практике применения системного, функционального и диалектического подходов при исследовании проблем социальных систем и социального управления.

Для полноценного исследования проблем теории и практики управления как проблем системного характера в первую очередь необходимо обратиться к понятийному аппарату теории социальных систем, потому что рассматривать проблемы, связанные элементами систем управления, вне связи с исследованием социальных систем и других элементов этих систем не имеет смысла. Рассматривать часть целого (функции социальной системы) без учета ее взаимосвязи с целым

---

<sup>1</sup> Глазунова Н.И. Система государственного управления. – М., 2003. – С. 144.

<sup>2</sup> Там же. – С. 43.

(социальной системой) и одноименными элементами (функциями этой же системы) вряд ли возможно. Данный тезис подтверждается длительным отсутствием положительных научных результатов в сфере исследования проблем теории и практики социального управления как системного явления.

Все вышеизложенное предполагает необходимость использования системного подхода для исследования взаимосвязи и взаимозависимости всех элементов, присутствующих в социальных системах. Такое исследование возможно лишь при комплексном использовании системного, системно-функционального, системно-структурного, диалектического, конкретно-исторического и ряда других научных методов. В противном случае исчерпывающее исследование всех проблем управления социальными системами, связанных с феноменом функций, будет неэффективным. Для успешного применения системного подхода необходимо, прежде всего, определиться с понятиями система и социальная система.

Понятие «система» впервые было применено в III–II вв. до н. э. в стоицизме (философском течении), зародившемся в Древней Греции и Древнем Риме. Зенон, Сенека, Эпиктет, Марк Аврелий толковали это понятие как мировой порядок. Позднее понятие системности бытия нашло отражение в концепциях Шеллинга, Гегеля и Канта, который указывал и на системность познания, – знания должны образовывать систему, в которой целое важнее частей. В дальнейшем на основе достижений науки понятие «система» было применено в разных сферах научной деятельности для удовлетворения возникающих научных потребностей в части решения задач систематизации, например, в систематике Линнея, кристаллографии, обосновании системы химических элементов Менделеева.

В наиболее общем виде понятие «система» сформировалось только в 60-х гг. прошлого века. В его основу легли исследования теоретической кибернетики Н. Винера и универсальная методика системного подхода Людвиг фон Берталанфи. В 70-х гг. XX в. результаты этих научных работ послужили основой для использования системного подхода в многочисленных исследованиях, проводившихся в таких научных сферах, как государство и право, социология, экономика, философия, история, право, а также в других научных областях. Особое значение эти научные результаты имели для формирования теории социальных систем и теории управления, что было отмечено многими учеными. Так, Е.Б. Кубко по этому поводу высказал следующее мнение: «Возникновение теории систем имело, вместе с тем, существенное

значение для организационной науки, прежде всего эта теория и сформированный на ее базе «системный подход» обеспечивали обобщение имеющихся знаний и в сочетании с новыми информационными технологиями позволяли практически решать сложные организационные задачи»<sup>1</sup>. Однако существование такого рода научных мнений относительно понятий «система», «социальная система» и их элементов до настоящего времени не привело к единому научному взгляду на формирование понятийного аппарата в теории социальных систем и теории управления. Это обстоятельство необходимо учитывать и при исследовании феномена функций как элементов социальных систем.

С учетом изложенного очевидно, что исследование проблем управления в социальных системах невозможно без обращения к существующим понятиям «система», «социальная система» и их содержанию. Такой подход должен стать основой и для проводимого исследования. В связи с этим рассмотрим мнения ученых, существующие относительно понятий «система» и «социальная система».

Л. Берталанфи определял понятие система как «комплекс взаимодействующих компонентов»<sup>2</sup>, а М. Месарович, Д. Маго, И. Тахара полагали, что «система – это множество связанных действующих элементов»<sup>3</sup>. Приведенные определения сходны по смыслу, однако с точки зрения единства научной терминологии термин «элемент системы» более предпочтителен, чем «компонент».

Несколько иное и более развернутое определение предложили В.Н. Иванов и В.И. Патрушев в энциклопедическом словаре по теории управления: «Система – конечное множество функциональных элементов и отношений между ними, выделяемых из среды, в соответствии с заданной целью в рамках определенного временного интервала. Важнейшие свойства системы: структурность, взаимозависимость со средой, иерархичность, множественность описаний»<sup>4</sup>. В приведенном определении заслуживает внимания тезис об «отношениях элементов», т. е. системных связях и свойствах системы. Кроме того, появление

---

<sup>1</sup> Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под общ. ред. Е.Б. Кубко. – Киев: Юринком, 1997. – 192 с.

<sup>2</sup> Берталанфи Л. Общая теория системы: критический обзор // В сб.: Исследования по общей теории систем. – М.: Прогресс, 1969.

<sup>3</sup> Месарович М., Мако Д., Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем / пер. с англ. – М.: Мир, 1973.

<sup>4</sup> Теория управления: социально-технологический подход: энцикл. словарь / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 402.

энциклопедического словаря по теории управления является результатом назревшей научной потребности в части упорядочения терминологии теории и практики управления.

Разделяя мнение этих авторов, следует отметить, что тезис о «выделении элементов из среды в соответствии с заданной целью» носит односторонний характер, так как свойственен только функционирующим системам. Если же мы обратимся к процессам формирования новых систем, которые должны создаваться субъектами управления для достижения конкретных целей, то сразу возникнет вопрос, как выделять элементы систем из среды, которая еще не существует, а находится в стадии формирования. Ответ на этот вопрос очевиден: элементы новых систем должны создаваться, а элементы существующих – оптимизироваться на основе целей этих систем, а не выделяться из среды системы.

На необходимость включения в определение понятия «система» «совокупности отношений» между элементами системы указывал и У. Партер: «Система – это не просто совокупность единиц... а совокупность отношений между этими единицами»<sup>1</sup>. По сути, У. Партер вел речь о структуре системы (элементах системы и их отношениях). Аналогичную мысль высказывали Р. Акофф и М. Эмери: система – множество взаимосвязанных элементов. При этом они подчеркивали, что «не существует ни одного подмножества элементов, не связанного с другим подмножеством»<sup>2</sup>.

Несколько иначе трактовали понятие системы Г.С. Поспелов и В.А. Ириков: «Система: целостное взаимосвязанное множество объектов, предметов (возможно, однородных); порядок (план, классификация), по которому располагается группа понятий для образования единого целого»<sup>3</sup>. В данном случае авторы дают определения двум разным видам систем: материальной (множество объектов, предметов) и абстрактной (порядок, план, классификация). Такой подход к определению понятия системы заслуживает особого внимания, поскольку при рассмотрении проблем теории и практики управления нам приходится иметь дело с двумя видами систем: абстрактной – теориями социальных систем и управления и материальной – системой государства и ее органов (министерствами, ведомствами, комитетами и т. д.).

---

<sup>1</sup> Партер У. Современные основания общей теории систем. – М.: Наука, 1971.

<sup>2</sup> Акофф Р., Эмери М. О целеустремленных системах / пер. с англ. М.: Сов. радио, 1974.

<sup>3</sup> Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевое планирование и управление: введение. – М.: Сов. радио, 1976. – С. 11–12.

В контексте изложенного представляет интерес и определение А. Холла, который, ведя речь о явлении «система», отмечает, что она может выступать в двух видах своего проявления – абстрактном и материальном: «Мы можем определить систему как нечто целое, абстрактное или реальное, состоящее из взаимозависимых частей»<sup>1</sup>.

В.П. Кузьмин, отмечая наличие различий в определении понятия «система», полагал, что «система представляет собой определенное множество взаимосвязанных элементов, образующих устойчивое единство и целостность, обладающее интегральными свойствами и закономерностями»<sup>2</sup>. В данном определении необходимо отметить мысль о свойствах системы – устойчивости и целостности, которые имеют непосредственное отношение к целям и функциям систем.

Систему как «набор объектов, имеющих данные свойства, и набор связей между объектами и их свойствами»<sup>3</sup> описывает и С.Л. Оптнер.

Приведенные выше мнения разделяет и Н.И. Глазунова: «Система – это множество взаимодействующих элементов, находящихся в отношениях и связях, составляющих целостное образование. В философии системность рассматривается как атрибутивное свойство материи, как принцип диалектического материализма»<sup>4</sup>. В данном варианте определения системы следует отметить упоминание философских «начал» понятия систем. Они имеют существенное значение для понимания объективности явления систем, их элементов и подсистем.

Сходную по смыслу трактовку понятия системы предлагает Б.А. Гаевский: «Система – это сложный динамический организм, существующий как реальное явление, действующая функциональная структура, независимая от нашего сознания. В то же время это метод отображения действительности, научно идеализированное представление реальных взаимосвязей, результат функционального подхода к действительности»<sup>5</sup>. Такое толкование понятия системы по смысловому содержанию носит более общий характер, чем определения предыдущих авторов. Вместе с тем, по сути, оно полностью совпадает

---

<sup>1</sup> Холл А. Опыт методологии для системотехники. – М.: Сов. радио, 1975.

<sup>2</sup> Кузьмин В.П. Принципы системности в теории и методологии К. Маркса. – М.: Политиздат, 1976.

<sup>3</sup> Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем / пер. с англ. – М.: Сов. радио, 1969.

<sup>4</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 208.

<sup>5</sup> Гаевский Б.А. Основы науки управления. – Киев: МАУП, 2000. – С. 10.

с большинством существующих научных мнений. Особо следует отметить, что автор отмечает философский характер феномена «система». При этом он акцентирует внимание на том, что как явление «система» существует в двух видах «реальном» (материальном), и «идеализированном» (абстрактном).

А.Д. Чернявский рассматривает понятие системы с позиции одного из видов социальной системы – экономики. «Экономика с научной точки зрения – это система общественного производства, осуществляет непосредственно производство, распределение, обмен и потребление необходимых обществу материальных благ. Совокупность отраслей народного хозяйства, в которых производятся и доставляются потребителям материальные блага, образует сферу материального производства»<sup>1</sup>. По сути, автор ведет речь о разновидности материальных (социальных) систем, при этом составляющие ее элементы (подсистемы) определяются как совокупность отраслей народного хозяйства.

С точки зрения другого вида социальных систем – государственного управления – Б.П. Курашвили отмечал, что «общество – сложная система, состоящая, в свою очередь, из сложных подсистем различного рода (классы и нации, профессиональные, возрастные и другие социальные группы и слои, трудовые коллективы и общественные организации)»<sup>2</sup>. В данном определении автор рассматривает один из видов социального управления – сложную систему и наличие таких сложных элементов системы, как ее подсистемы.

Ю.Г. Волков, обращаясь к понятию социальной системы, полагал: «Социальную систему следует определить как упорядоченное целое, представляющее собой совокупность отдельных социальных элементов – индивидов, групп, организаций, институтов. Эти элементы соединены между собой устойчивыми связями, в целом образующими социальную структуру. Общество может само рассматриваться как система, состоящая из множества подсистем, а каждая подсистема, в свою очередь, сама являет собой систему на своем уровне и имеет свои подсистемы»<sup>3</sup>. В данном определении следует отметить тезисы о взаимосвязи элементов системы, образующих ее структуру, и наличии подсистем, что имеет существенное значение для исследования проблем теории и практики управления, связанных с понятием «система».

---

<sup>1</sup> Чернявский А.Д. Организация управления: учеб. пособие. – Киев: МАУП, 1998. – С. 136.

<sup>2</sup> Курашвили Б.П. Страна на распутье... Потери и перспективы перестройки. – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 17.

<sup>3</sup> Волков Ю.Г. Социология: учеб. – 3-е изд., стер. – Ростов н/Д: Феникс, 2014. – 667 с.

Наряду с приведенными определениями, существует множество других вариаций понятия «система», которые предлагали В.А. Василенко, С. О’Доннел, Г. Кунц, Б.В. Смирнов, Г.В. Щекин, С. Янг и многие другие ученые.

По своей сути приведенные мнения и другие вариации определения термина «система», несмотря на разницу в трактовке этого понятия, идентично отражают содержание следующего понятия: система – это целое, созданное из частей и элементов, для целенаправленной деятельности; в окружающем мире существует множество различных систем, в том числе и еще не осознанных человеком.

Большинство приведенных и других существующих определений нашло отражение и в толковании понятия «система» в энциклопедиях и толковых словарях.

В словаре С.И. Ожегова приводятся следующие толкования этого термина: «система – это определенный порядок в расположении, связях частей чего-либо; организация чего-либо; нечто целое, представляет собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей; общественный строй, форма общественного устройства; совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое»<sup>1</sup>.

В Советском энциклопедическом словаре понятие «система» толкуется следующим образом: система (от греч. «συστήμα» – целое, составленное из частей соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенную целостность, единство.

В науке выделяют два вида систем: материальные и абстрактные. К материальным системам ученые относят: системы неорганической природы (физические, геологические, химические и т. д.); живые системы (простейшие биологические системы, организмы, популяции, виды, экосистемы); социальные системы (от простейших социальных объединений до социально-экономической структуры общества). К абстрактным системам относят понятия, гипотезы, теории, научные знания о системах и т. д.<sup>2</sup>

В Философской энциклопедии интересующее нас понятие определяется следующим образом: «Система (от греч. «συστήμα» – целое,

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия, 1973. – С. 639–640.

<sup>2</sup> Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – С. 1226.

составленное из частей; соединение) – множество элементов с отношениями и связями между ними, образующее определенную целостность». Это определение выражает не все, а лишь некоторые, наиболее употребительные в современной литературе аспекты понятия «система»<sup>1</sup>.

Завершая рассмотрение разных вариантов определения понятия «система» и обобщая их, можно предложить следующие определения системы и социальной системы.

Система – это объективно существующее явление, представляющее целостное образование, состоящее из частей (подсистем), отдельных элементов и связей между ними, в окружающем мире существует множество различных систем, в том числе и еще не осознанных человеком.

Социальная система – это объективно существующее явление, представляющее собой совокупность отдельных социальных элементов (индивидов, групп, организаций, институтов, подсистем, которые, в свою очередь, имеют свои подсистемы), а также их связи, которые образуют социальную структуру системы.

Такое определение системы, на наш взгляд, наиболее полно отражает все существенные элементы и основные особенности содержания этого понятия, которые присутствуют как в приведенных, так и в других мнениях ученых.

Одновременно необходимо отметить следующий аспект этого явления: философский характер феномена «система» как объективной реальности, существующего в двух видах: реальном (материальная система) и идеализированном (абстрактная система). Это имеет особое значение для рассматриваемой проблемы. В этом мы могли убедиться в процессе рассмотрения проблем теории и практики управления, изложенных в первой главе.

Таким образом, подводя итог рассмотрению феномена «система» можно утверждать, что при его определении отсутствует единство научных взглядов, которые, на первый взгляд, могут показаться незначительными. Вместе с тем, эта ситуация в значительной мере является одной из причин возникновения проблем в теории и практике управления социальными системами. Более детально эту проблему рассмотрим на примере теории организации и менеджмента.

Во-первых, отсутствие системного подхода в ситуации с теорией организации и теорией менеджмента приводит к тому, что организация

---

<sup>1</sup> Философская энциклопедия. – Т. 5. – С. 18.

и менеджмент не рассматриваются как системные явления. Это исключает возможность исследования таких системных элементов социальных систем, как структуры, функции, цели, задачи и др. В результате возникают проблемы в системах управления этими социальными системами.

Во-вторых, отсутствие системного подхода при исследовании данных видов управления приводит к смешению и подмене понятийного аппарата. Как показывает анализ определения понятийного аппарата феномена «социальная система», не учитываются мнения ряда ученых о том, что этот феномен присутствует сразу в двух видах социальных систем: материальных и абстрактных. При этом взаимосвязь понятийного аппарата этих систем не рассматривается исследователями в теории организации на основе диалектики. Это и приводит к смешению и подмене понятийного аппарата, что рассмотрено в первой главе при исследовании соотношения понятий «организация – управление» и «менеджмент – управление». Результатом этого являются проблемы формирования и оптимизации структурных подразделений (министерств, департаментов, отделов и т. д.).

Таким образом, причинами проблем теории управления, связанных с феноменом «система», является отсутствие системного и диалектического подходов при научных исследованиях в этой сфере.

### **2.2.1. Классификация социальных систем как проблема теории управления**

В предыдущем параграфе были рассмотрены проблемы, связанные с определением понятия «социальные системы». Однако рассмотрение этих проблем будет неполным, если не уясним взаимосвязи и взаимозависимости этих систем. Иными словами, определившись с понятием «система», необходимо рассмотреть виды систем, их классификацию, элементы систем и их взаимосвязи внутри и вне систем, определиться с соотношением (иерархией) различных видов социальных систем, а также элементов в отдельно взятой системе. При этом следует отметить, что для исследования любых систем необходимо учитывать, что они классифицируются учеными с точки зрения их сложности (простые и сложные) и иерархии (система и подсистема).

Рассматривая системы вообще, необходимо определить конкретные виды систем, которые имеют отношение к нашему исследованию. Для большей наглядности существующих определений видов систем и их иерархии целесообразно обратиться к графическому представлению этих видов (рис. 2.1).

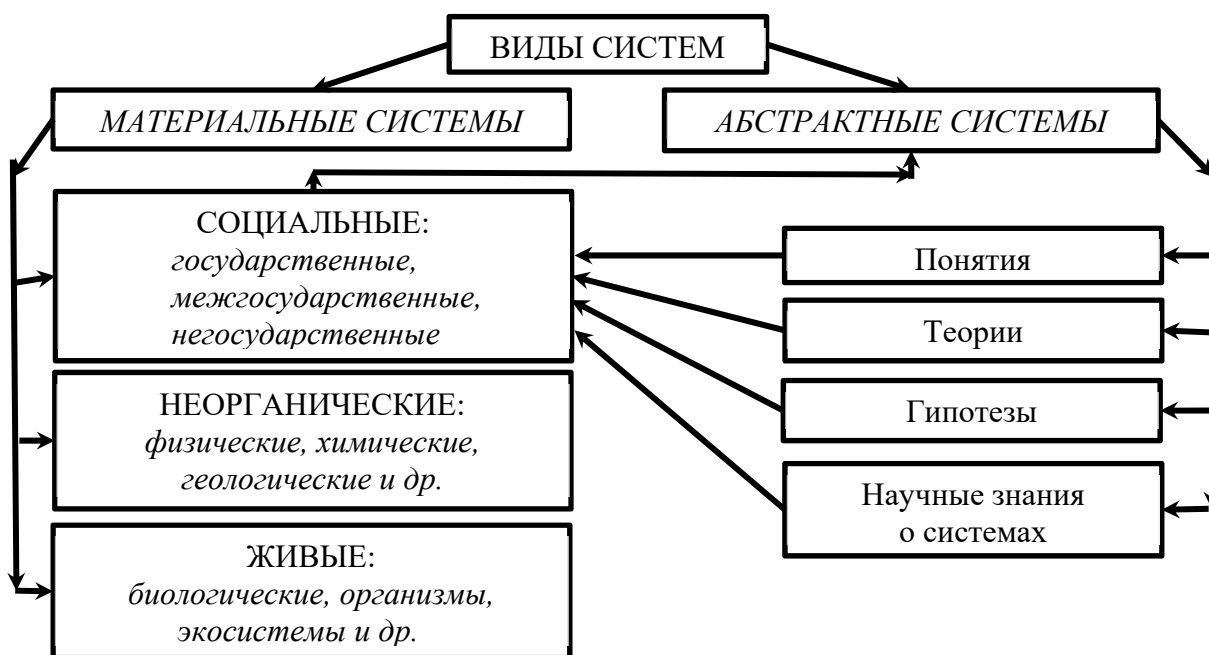


Рис. 2.1

Данная схема сформирована на основе энциклопедических, толковых словарей, мнений большинства ученых и системы классификации функций<sup>1</sup>, разработанной автором. Она наглядно демонстрирует, что в рамках проводимого исследования из всего множества существующих видов систем нас будут интересовать социальные системы, которые входят в состав материальных систем, и абстрактные системы, в которых социальные системы будут присутствовать в теориях, научных знаниях гипотезах и понятиях.

Кроме того, необходимо отметить, что социальные и абстрактные системы неразрывно связаны между собой. В процессе функционирования объективно существующих социальных систем возникают проблемы, разрешение которых возможно только при обеспечении соответствующей научной основы для формирования научно обоснованных представлений о каждой материальной системе, причем эти научные знания формируются материальными научными организациями, результатом являются разные виды абстрактных систем.

Таким образом, можно говорить о существовании связи между материальными (социальными) системами и абстрактными системами (см. рис. 2.1). В то же время существует и обратная связь абстрактных

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – С. 341.

систем (теорий, научных знаний, гипотез, понятий и т. д.) с материальными, которая предполагает их использование и внедрение в процессы функционирования материальных систем. Это создает условия для преодоления проблем теории и практики управления социальными системами и повышения эффективности их функционирования.

С учетом изложенного можно утверждать, что исследование функций социальных систем как системного явления должно быть связано с двумя видами систем: во-первых, с одним из видов материальных систем – социальными системами, к которым относится и система ОВД, а во-вторых, с абстрактными системами (более подробно рассмотрим далее), в которых формируются и систематизируются научные знания о социальных системах.

Как видно, мы разобрались с соотношением и связями материальных (социальных) и абстрактных систем. Вместе с тем, для нас представляет несомненный интерес и место социального управления в иерархии систем. Социальные системы являются подвидом материальных систем. Социальные системы включают три вида подсистем: государственные, межгосударственные и негосударственные (рис. 2.2).

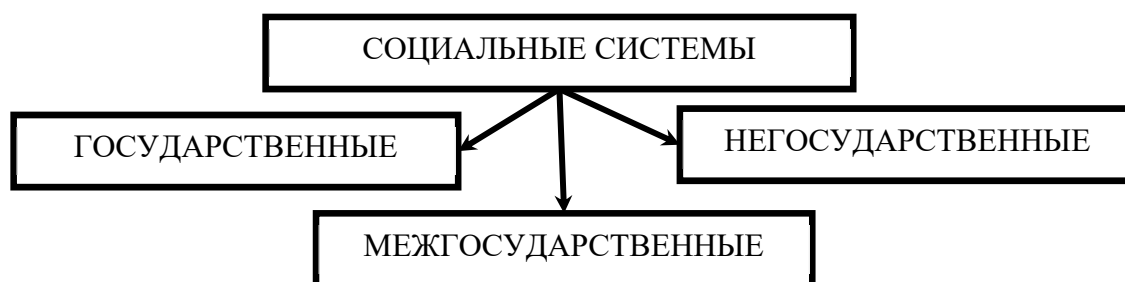


Рис. 2.2

Каждая из этих систем является сложной системой, поскольку имеет в своем составе множество подсистем разного вида. Например, материальная система государства имеет в своем составе такие подсистемы, как министерства, ведомства, комитеты и другие социальные образования государства. К их числу принадлежит и подсистема Министерства внутренних дел (МВД России), в составе которой, в свою очередь, существует подсистема органов внутренних дел (ОВД РФ)<sup>1</sup>. Часть структуры системы государства представлена на рис. 2.3.

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч. – С. 353.

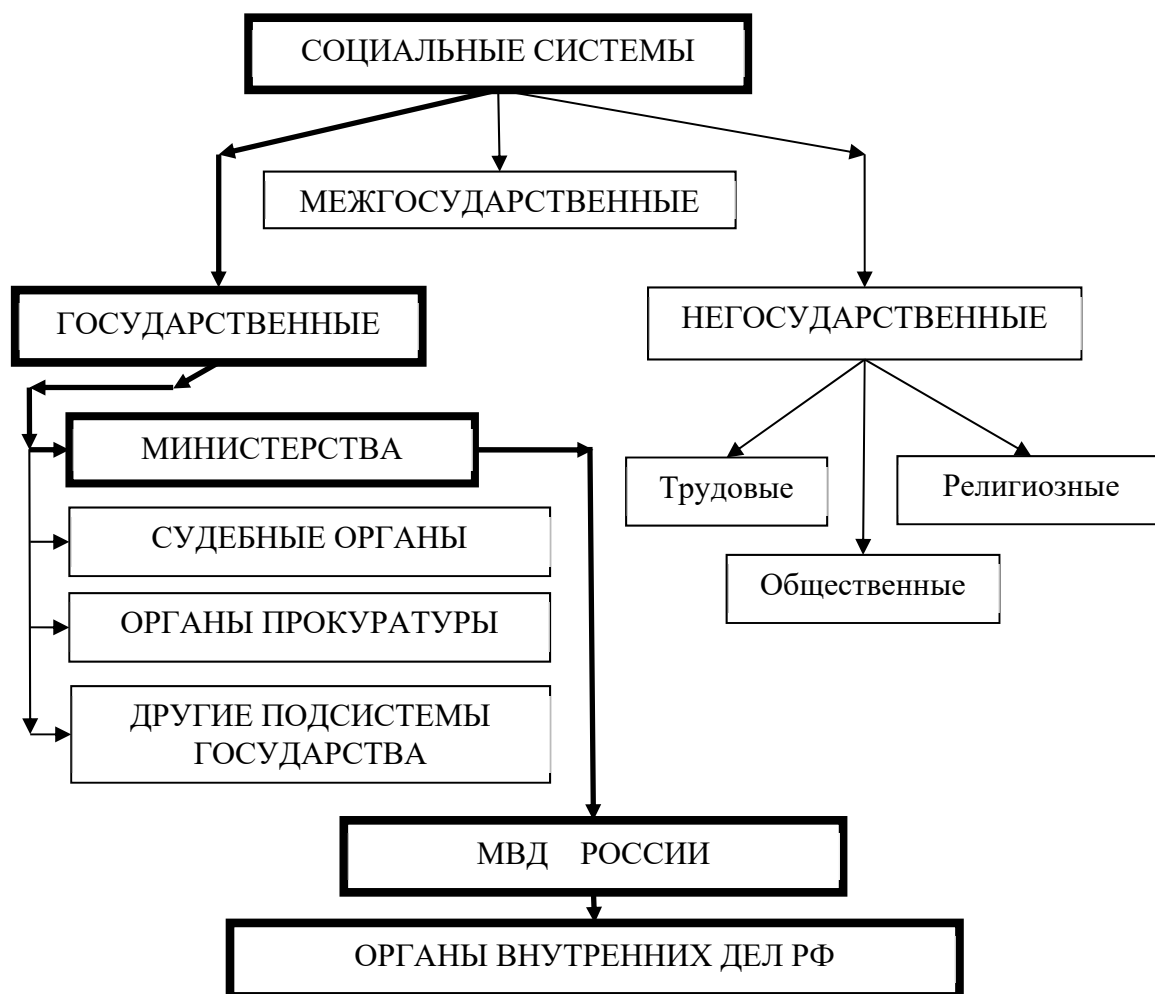


Рис. 2.3

Структура социальных систем применительно к ОВД РФ говорит о том, что ОВД как разновидность социальной системы являются подсистемой МВД России. В то же время МВД России входит в состав государственной системы Российской Федерации, которая, в свою очередь, является разновидностью социальных систем. Такая иерархия видов социальных систем является закономерной с точки зрения теории систем.

В рассмотренных вариантах классификации мы не видим еще одной социальной системы, которая упоминается практически во всех научных работах, посвященных теории социальных систем и теории социального управления. Этой системой является система управления социальными системами. Для того чтобы определить ее место в классификации систем, необходимо обратиться к понятию «управление».

В диалектике феномен «управление» определяется как элемент, функция организованных систем (подробно рассмотрено в главе 1). Основываясь на этом определении, можно утверждать, что управление

как элемент организованной (социальной) системы должно входить в состав любой социальной системы. Как известно, согласно теории управления первичным этапом реализации функции социальной системы является создание структурного элемента системы. В соответствии с детерминацией ее элементов<sup>1</sup> в нашем случае таким элементом будет подсистема управления, которая должна входить в структуру любой социальной системы. Для наглядности место подсистемы управления представлено на рис. 2.4.

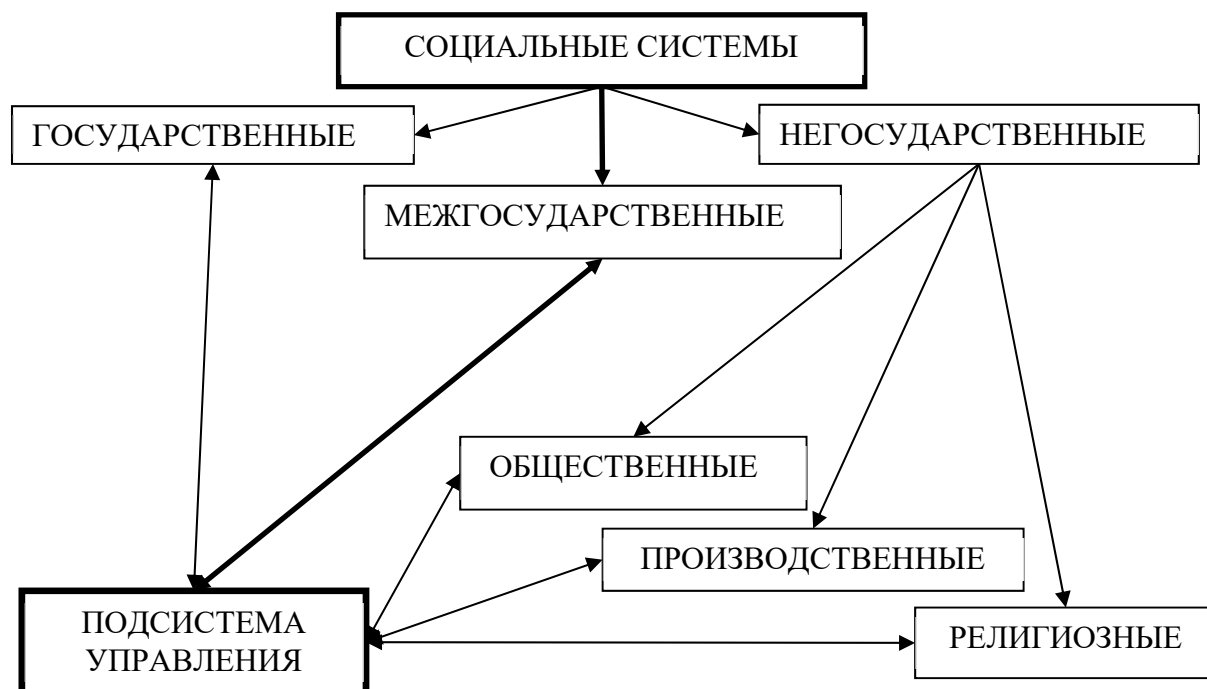


Рис. 2.4

Таким образом, подсистема управления должна быть и в составе материальной социальной системы «организация» и в абстрактной системе «теория организации», а также и в менеджменте как материальном виде социальных систем и теории менеджмента как абстрактном виде социальных систем. К сожалению, в силу отсутствия диалектического, системного, структурного и функционального подходов эти взаимосвязи видов социальных систем с управлением, как видом социальной системы, ранее не рассматривались. Эта методологическая ошибка явилась причиной подмены понятия «управление» понятиями «организация» и «менеджмент». В результате в теории управления, теории организации и теории менеджмента возникли проблемы, которые привели к разрыву теории и практики управления.

<sup>1</sup> Детерминация элементов: «цель – задача – функция – структура».

С учетом изложенного целесообразно еще раз возвратиться к понятию «абстрактные системы». Необходимо отметить, что к этому виду систем относят: научные понятия, теории, гипотезы, классификации и т. д. Все они, с точки зрения теории систем, должны определяться как виды, подсистемные образования абстрактных систем (см. рис. 2.1).

Рассматривая виды абстрактных систем с точки зрения их происхождения, можно говорить, что все они являются результатом, продуктом деятельности общества и человека в социальных системах. Другими словами, абстрактные системы производны от социальных систем, а по своей сути являются результатом наших идеальных представлений о социальных системах. В то же время, как уже отмечалось, сформированные теории, научные знания и понятия, гипотезы необходимы для оптимизации функционирования и эволюции материальных систем. Это обуславливает наличие межсистемных взаимосвязей социальных и абстрактных систем<sup>1</sup>.

Приведенная детализация показывает, что конкретные виды абстрактных систем (теории государства и права, теории управления, теории организации, понятия, классификации и т. д.) создаются в процессе функционирования и эволюции социальных систем. Их создание является научной основой для формирования и оптимизации материальных (социальных) систем определенного вида: государства, министерства, различных организаций, предприятий и т. д.

С точки зрения теории управления связи материальных и абстрактных систем являются одним из видов прямых и обратных связей социальных систем, необходимых для их функционирования. За счет реализации этих связей обеспечивается создание и внедрение научных достижений теории управления в практику управления социальными системами.

Таким образом, приведенные схемы наглядно отражают межсистемные взаимосвязи социальных и абстрактных систем. Они наглядно свидетельствуют о том, что при исследовании социальных систем, их подсистем и элементов необходимо рассматривать их одновременно с точки зрения двух видов систем: материальных и абстрактных. Данное обстоятельство, определяемое системным, диалектическим и функциональным подходом, является ключевым для теории и практики управления и подлежит учету как при проведении любых исследований в этой научной сфере, так и осуществлении управленческой деятельности в любых видах социальных систем.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч. – С. 341.

### **2.2.2. Неоднозначность определения понятия «структура социальных систем» как проблема теории и практики управления**

Рассматривая проблемы определения явления «система», мы часто упоминали понятие «структура». С точки зрения теории систем эти понятия неразделимы, поскольку совокупность структурных элементов служит основой для создания системы. В связи с этим можно говорить, что с точки зрения проблем теории и практики управления феномен «структура» в полной мере связан с проблемами теории и практики управления, так же как и явление «система». В числе этих проблем особое место занимают проблемы формирования и оптимизации структур социальных систем, которые непосредственно связаны с неоднозначностью определения феномена «структура социальных систем».

Неоднозначность определения этого понятия, так же как и определение явления «система», обусловлена методологией исследования этого научного феномена. Поскольку это явление неотделимо от явления «система», феномен «структура» должен рассматриваться как системное явление (элемент) любой социальной системы. Это, в свою очередь, предполагает при проведении научных исследований применение системного и диалектического подходов при определении понятия этого феномена и его места в социальных системах. В то же время даже простое упоминание понятия «структура» как элемента социальных систем управления не присутствует в большинстве научных исследований.

К понятию «структура» обращались такие ученые, как В.Б. Аверьянов, Ю.Е. Аврутин, Ю.П. Алексеев, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьев, Д.Н. Бахрах, Н.В. Бугель, Ю.Г. Волков, А.Г. Гладышев, Н.И. Глазунова, Л.Ю. Гордиенко, А.В. Иванов, С.Н. Князев, А.Д. Крупчан, О.А. Машков, В.И. Мельниченко, С.П. Мосов, В.И. Мухин, В.И. Патрушев, В.Д. Первалов, О.М. Рой, В.П. Сальников, Ю.А. Тихомиров. При этом многие авторы полагали, что феномен структура – это неотъемлемый элемент любого вида социальных систем. Оптимальная структура социальной системы имеет особое значение для устойчивого функционирования и эволюции системы. Ряд ученых полагали, что структура непосредственно связана с целями, задачами и функциями социальных систем. Однако, как и в случае с явлением «система», ученые отмечали, что в настоящее время нет устоявшейся терминологии, связанной с этим феноменом социальных систем. Это мнение нашло свое отражение и в Философской энциклопедии: понятие «структура» употребляется в соотнесении с понятием «система», причем в литературе нет

единой точки зрения на соподчинение этих двух понятий, что порождает весьма широкие различия в определениях как системы, так и структуры<sup>1</sup>.

Наличие неоднозначности определения понятия «структура» подтверждают и мнения ряда ученых. Например, О.М. Рой полагал, что «основу организации составляет организационная структура управления, задача которой заключается в определении устойчивого сочетания организационных уровней и функциональных звеньев, обеспечивающего наилучший эффект в заданных условиях»<sup>2</sup>. Из изложенного следует, что он определяет рассматриваемый феномен как «организационную структуру управления», что не совсем верно в связи с добавлением в определение термина «организационная».

Несколько иное мнение высказывал Б.З. Мильнер: «Структура организации – это фиксированные взаимосвязи, которые существуют между подразделениями и работниками организации. Ее можно понимать как установленную схему взаимодействия и координации технологических и человеческих элементов»<sup>3</sup>. Из этого следует, что Б.З. Мильнер рассматривает понятие «структура» только с позиций материальной системы, определяя это явление как «фиксированные взаимосвязи», что не совсем верно, поскольку структура – это, прежде всего, элементы системы, а потом их связи. Подтверждение этому находим в Философской энциклопедии: «Структура (лат. *structura*) – относительно устойчивое единство элементов, их отношений и целостности объекта»<sup>4</sup>.

Энциклопедическое определение понятия «структура» разделяет и В.И. Мухин. При исследовании теоретических основ систем управления он предлагает следующее определение: «Структура системы – совокупность элементов системы и связей между ними»<sup>5</sup>.

Помимо наличия неоднозначности мнений, необходимо отметить существование и диаметрально противоположных суждений ученых относительно определения этого феномена социальных систем. Например, А.В. Пикулькин при исследовании системы государственного

---

<sup>1</sup> Философская энциклопедия: в 5 т. / гл. ред. Ф.В. Константинов. – М.: Советская энциклопедия, 1960–1970. – Т. 5. – С. 140.

<sup>2</sup> Рой О.М. Теория управления: учеб. пособие. – СПб.: Питер, 2008. – С. 115.

<sup>3</sup> Мильнер Б.З. Теория организации: учеб. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М., 2008. – С. 117.

<sup>4</sup> Философская энциклопедия. – Т. 5. – С. 140.

<sup>5</sup> Мухин В.И. Исследование систем управления: учеб. – М.: Экзамен, 2002. – С. 11.

управления вообще не рассматривал явление «структура государственного управления»<sup>1</sup>, хотя один из разделов его учебника посвящен структуре органов государственной власти.

Не рассматривали понятие структуры при исследованиях в области теории управления и менеджмента П. Друкер<sup>2</sup>, И.В. Понкин<sup>3</sup>, А.П. Прохоров<sup>4</sup> и многие другие авторы. Неопределенность толкования этого понятия имеет место и в словарных источниках. В словаре С.И. Ожегова понятие «структура» определяется следующим образом: «Строение, внутреннее устройство. Социальная структура. Организационная структура»<sup>5</sup>.

Завершая краткий экскурс по научным источникам, можно утверждать, что в теории управления, теории менеджмента и теории организации существует неоднозначность научных мнений относительно определения феномена «структура». В ряде случаев рассмотрение этого феномена учеными даже не проводится. Причиной возникновения такой ситуации является отсутствие в проводимых исследованиях системного, структурно-функционального и диалектического подходов. Так, обращаясь к теории организации и теории управления организацией, можно видеть: основополагающий предмет исследования – организация – не рассматривается с точки зрения диалектики как системное явление. В результате вне зоны внимания ученых остаются объективность существования феномена «организация» как элемента (функции) организованных систем<sup>6</sup>, а также материальный объект – «организация» как системное явление<sup>7</sup>.

Такая же ситуация складывается и с системными явлениями «структура» и «функция», которые вообще исключаются из теоретиче-

---

<sup>1</sup> Пикулькин А.В. Система государственного управления: учеб. для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 399 с.

<sup>2</sup> Друкер П. Классические работы по менеджменту / пер. с англ. – М.: Московская школа управления «Сколково»: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 220 с.

<sup>3</sup> Понкин И.В. Общая теория публичного управления: правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2016. – 252 с.

<sup>4</sup> Прохоров А.П. Русская модель управления. – М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 2002. – 376 с.

<sup>5</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия, 1973. – С. 689.

<sup>6</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – 352 с.

<sup>7</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.

ских исследований социальных систем и систем управления. В результате в теории социальных систем и теории управления возникают научные противоречия, которые приводят к разрыву теории и практики управления. В качестве примера, подтверждающего этот тезис, рассмотрим ситуацию, сложившуюся в теории и практике управления с детерминацией элементов социальных систем.

Как известно, общенаучное мнение предполагает однозначную детерминацию в части формирования структуры социальных систем: «цели – задачи – функции – структура». Иными словами, детерминация элементов социальной системы предполагает, что цели системы, в данном случае организации, достигаются в результате реализации функций структурными подразделениями, созданными на основе этой детерминации.

Рассмотренные выше научные мнения показывают, что такие элементы социальных систем, как «структура», «функция», «организация» и даже «система», ученые исключают из числа элементов социальных систем. В связи с этим на основе теории систем и теории управления возникает закономерный вопрос: как при отсутствии упомянутых элементов субъект управления организацией как материальным объектом создаст ее структуру? За счет чего он обеспечит достижение ее целей в условиях отсутствия функций и структуры? Ответы на эти вопросы ни в теории организации, ни в теории управления мы, к сожалению, не найдем, равно как и ответа на вопрос, как обеспечить в этих условиях устойчивость и эффективность функционирования организации.

Таким образом, неопределенность понятийного аппарата в части структуры социальной системы и других ее элементов в сфере теории и практики управления в конечном итоге приводит к возникновению научных противоречий. С одной стороны, ученые полагают, что функции и структура являются неотъемлемыми элементами систем, которые позволяют формировать структуру и достигать целей системы. С другой стороны, ученые отрицают их существование. В связи с этим перед субъектами управления возникают неразрешимые задачи:

создавать и оптимизировать структуры организаций как материальных объектов;

достигать целей, стоящих перед организацией без реализации функций.

Вполне понятно, что в таких условиях субъекты управления при создании структурных подразделений не могут использовать противоречивые научные результаты. Это вынуждает их действовать только на

основе собственного опыта. Таким образом, в такой ситуации происходит разрыв теории и практики управления социальными системами.

Следует отметить, что последствия создания структуры социальных систем в обход общепринятой научной детерминации элементов социальных систем неоднократно отмечались учеными. Так Н.И. Глазунова констатировала, что «цели (задачи) организации обуславливают 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>. Аналогичные мнения высказывали и многие другие ученые. Однако разрыв науки и практики управления, связанный с проблемами определения понятия феномена «структура» до настоящего времени так и не ликвидирован.

В качестве примера отрицательных последствий этого можно в очередной раз привести бесконечные реформирования структур государственных органов, в том числе и ОВД МВД России. Как уже отмечалось, они не приносят ожидаемых результатов в плане совершенствования практики управленческой деятельности. После многочисленных реорганизаций подразделений ОВД, проведенных в 2002–2012 гг., выяснилось, что исключить дублирование деятельности подразделений ОВД так и не удалось. Это подтвердили социологические исследования, проведенные в ОВД МВД России в 2012 г., которые показали, что 70% респондентов отметили наличие дублирования функций и полномочий; 42% – наличие неоправданной перестройки организационных структур; 47,6% – отсутствие четкого функционального разграничения; 57,7% – необходимость ревизии имеющихся функций<sup>2</sup>.

Таким образом, неоднозначность определения понятия феноменов «структура», «функция» как системных элементов и возникающие при этом противоречия приводят к серьезным последствиям в теории и практике управления разными видами социальных систем, в том числе и управления ОВД.

---

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

<sup>2</sup> Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2012.

При рассмотрении существующих проблем нами были определены основные причины их возникновения, в числе которых отсутствие системного, структурного, функционального и диалектического подходов занимает основное место. Кроме того, необходимо отметить один аспект этих проблем, который уже упоминался в настоящем исследовании, однако он имеет существенное значение и для проблем управления, связанных с определением феномена «структура».

Рассматривая феномен «структура» как элемент социальных систем, субъектам управления необходимо учитывать, что в теоретическом плане они имеют дело с двумя разными видами систем – материальными и абстрактными. Это обусловлено тем, что социальные системы, с одной стороны, являются разновидностью материальных систем, материально существующими объектами (государство, министерство, ведомство, организация, предприятие и т. д.). С другой стороны, они являются абстрактными системами (теория систем, теория управления, теория менеджмента, теория организации и т. д.).

Такое присутствие социальных систем и их элементов, в том числе структуры в двух разных видах систем, объективно с точки зрения диалектики. Однако эта особенность существования тех или иных феноменов социальных систем одновременно в двух видах систем, остается вне поля зрения ученых. В то же время она является одной из основных причин возникновения проблем в теории и практике управления. Именно по причине учета этой особенности в теории организации феномены «организация», «структура», «функция» рассматриваются только как материальные явления. Поэтому системный характер этих феноменов, раскрываемый в абстрактных системах при диалектическом подходе, остается вне поля зрения исследователей и приводит к исключению этих понятий из теории организации. В результате построение структуры организации только как материального объекта, без учета абстрактного, объективно существующего понятия «детерминация элементов системы» приводит к дублированию функций структурных подразделений, бесконечным реформированиям тех или иных организаций (министерств ведомств, предприятий и т. д.) и снижению эффективности управленческой деятельности в целом.

Из вышеизложенного следует, что отсутствие диалектического подхода негативно влияет и на установление природы феноменов социальных систем. Феномены «управление» и «организация» с точки зрения диалектики являются, прежде всего, философскими понятиями и определяются как элементы, функции организованных систем. Однако в силу лингвистической многозначности этих терминов в русском

языке они могут употребляться и для определения материальных явлений (управление МВД, проектная организация и т. д.), которые берутся за основу в теории организации.

Таким образом, отсутствие диалектического и системного подходов является первопричиной противоречий, возникающих в теории и практике управления.

Подводя итог рассмотрению определения феномена «структура социальных систем», можно сделать вывод, что в науке и практике управления отсутствует единство научных мнений и возникают теоретические противоречия, вплоть до отрицания существования этого феномена. В условиях отсутствия полноценного применения диалектического и системного подходов при его исследовании это приводит к разрыву теории и практики управленческой деятельности.

Все изложенное предполагает необходимость коррекции научной деятельности в части применения упомянутых научных подходов при исследовании проблем управления. Настоящие выводы уже были использованы для преодоления проблем, связанных с оптимизацией структур подразделений ОВД. Так, в рамках НИР «Проблемы формирования функций и структуры социальных систем, связанные с нарушением законов социального и государственного управления (на примере МРЭО ГИБДД МВД по Республике Крым)» было установлено, что только за счет оптимизации структуры одного из подразделений МРЭО, при той же численности личного состава и том же техническом обеспечении можно повысить эффективность деятельности до 60%<sup>1</sup>.

Подводя итог рассмотрению проблемы «неоднозначность определения понятия “структура” социальных систем как проблема теории и практики управления», можно сделать вывод: неоднозначность определения понятия этого феномена приводит к серьезным проблемам в теории и практике управления. Основные причины заключаются в нарушении положений методологии при исследовании этих проблем без применения диалектического, системного, структурного и функционального подходов.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И., Кравченко Н.А. Оптимизация структуры ОВД как инструмент совершенствования их деятельности (на примере ГИБДД МВД по Республике Крым) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 22–23 сент. 2016 г. / М-во внутр. дел РФ, Краснодар. ун-т МВД России, Новорос. фил. Краснодар. ун-та МВД России; под общ. ред. В.А. Сосова. – Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2017. – С. 367–372; Костюченко Н.И., Кравченко Н.А. Совершенствование оперативно-служебной деятельности МВД по Республике Крым на основе реализации информационной функции управления: метод. рекомендации. – Симферополь: Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, 2017. – 32 с.

### **2.3. Проблемы управления социальными системами, связанные с диалектическими аспектами исследования феномена «социальная система»**

При рассмотрении проблем теории и практики управления с точки зрения методологии их исследования необходимо остановиться на диалектическом аспекте, который имеет существенное значение для их решения.

Ранее уже отмечалось наличие комплекса нерешенных проблем в теории и практике управления, связанных с отсутствием единой терминологии и существованием научных противоречий в этих сферах науки и практики управленческой деятельности.

Рассмотрение основных проблем и противоречий, проведенное в первой главе, показало, что в числе причин их возникновения присутствует диалектический аспект их исследования. Это обусловлено отсутствием диалектического, системного и функционального подходов к исследованию этих проблем и противоречий.

Изложенное имеет непосредственное отношение и к формированию понятий терминов «система» и «социальная система». Относительно этих явлений на сегодняшний день отсутствует единство научных взглядов. Это отразилось на толковании терминов в различных словарях и многочисленных научных трудах. В.Д. Граждан отмечал, что «развитие теории систем как специфической области знания проходит период активной эволюции, многие ее дефиниции еще не приобрели законченных характеристик, общеупотребляемых формулировок. Ныне известно до 40 определений понятия «система»<sup>1</sup>. Аналогичное мнение высказывала и Н.И. Глазунова: «Сложность определения системы госуправления состоит в том, что общепринятых и общепризнанных понятий «система государственного управления», «структура государственного управления» в правовой в целом, государствоведческой науке нет»<sup>2</sup>.

Неоднозначность мнений относительно формирования понятия интересующего нас научного феномена можно увидеть, обратившись к энциклопедическим источникам.

В словаре С.И. Ожегова понятие «система» толкуется следующим образом:

---

<sup>1</sup> Граждан В.Д. Деятельность и управление: социальный аспект. – М., 1990. – С. 122–135.

<sup>2</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 30.

«определенный порядок в расположении, связях частей чего-либо, в действиях;

организация чего-либо; нечто целое, представляет собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи, частей; общественный строй, форма общественного устройства;

совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое;

то, что стало нормальным, привычным, регулярным»<sup>1</sup>.

В Советском энциклопедическом словаре понятие системы определяется так: «система (от греч. «systema» – целое, составленное из частей; соединение), множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенную целостность, единство»<sup>2</sup>.

Более развернутое определение приведено в Энциклопедическом словаре по теории управления: «система – конечное множество функциональных элементов и отношений между ними, выделяемых из среды, в соответствии с заданной целью в рамках определенного временного интервала. Важнейшие свойства системы: структурность, взаимозависимость со средой, иерархичность, множественность описаний»<sup>3</sup>.

Несмотря на неоднозначность определения понятия феномена «система», взгляды ученых совпадают в том, что система и социальная система представляют собой сложные социальные явления. При их построении «ставится цель, достижение которой должна обеспечивать эта система; определяется функция (или функции), обеспечивающая достижение этой цели»<sup>4</sup>. Особое внимание необходимо обратить на философское определение интересующего нас явления: системность рассматривается как атрибутивное свойство материи, как принцип диалектического материализма»<sup>5</sup>.

Изложенное предполагает необходимость использования диалектического подхода к определению интересующего нас понятия феномена «социальная система». При этом следует учесть, что «во-первых,

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия, 1973. – С. 639–640.

<sup>2</sup> Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – 4-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989.

<sup>3</sup> Теория управления: социально-технологический подход: энцикл. словарь / под. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 402.

<sup>4</sup> Граждан В.Д. Указ. соч. – С. 122–135.

<sup>5</sup> Глазунова Н.И. Система государственного управления. – М., 2003. – С. 208.

система и все ее элементы формируются в соответствии с определенной целью, во имя достижения которой она создается в пределах определенного временного интервала. Во-вторых, свойство системы, которое позволяет при объединении в систему отдельных элементов получать новые возможности для развития как самих элементов, так и системы в целом, которые не могли бы реализоваться без создания или реформирования новой системы»<sup>1</sup>.

Кроме того, необходимо учитывать еще одно существенное обстоятельство, которое остается вне поля зрения ученых. С точки зрения классификации систем мы имеем дело с двумя разными объективно существующими видами систем: во-первых, с социальными системами – подвидом материальных систем (государственными, межгосударственными и негосударственными)<sup>2</sup>, а во-вторых, с абстрактными социальными системами (теориями и определениями), которые являются продуктом деятельности социальных систем<sup>3</sup>.

Объективный характер существования феномена «система» отмечался рядом ученых. Например, А. Холл полагал: «Мы можем определить систему как нечто целое, абстрактное или реальное, состоящее из взаимозависимых частей»<sup>4</sup>. Этот тезис, безусловно, заслуживает внимания, однако он не получил должного научного развития. В результате дуальный характер феномена «система» остался вне поля зрения ученых. Примером такой ситуации может служить теория организации, в рамках которой социальное явление «организация» исследуется только как материальное явление – сообщество людей, фирма, предприятие. Вследствие этого ученые, лишь в отдельных случаях обращаются к понятию «система», причем они не рассматривают его как системное явление. В результате в теориях управления и организации (абстрактные социальные системы) и практике управления (материальные социальные системы) происходит либо «смещение» понятийного аппарата, либо его искусственное разделение. В ряде случаев имеет место даже отказ от рассмотрения материальных видов организаций (компании, предприятия, фирмы) как системного феномена. Наглядной иллюстрацией к изложенному могут служить работы в области теории организации. Например, Б.З. Мильнер в учебнике «Теория

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар, 2016. – С. 132.

<sup>2</sup> Там же. – С. 138, 342.

<sup>3</sup> Там же. – С. 341.

<sup>4</sup> Холл А. Опыт методологии для системотехники. – М.: Сов. радио, 1975.

организации»<sup>1</sup> обращался к понятию «система наук» и предмету их изучения – феномену «организация». В состав системы наук он включал: теорию организации, теорию управления, психологию, социологию, экономические науки, юридические науки, информатику и др. При этом в выделенных Б.З. Мильнером научных аспектах, изучаемых этими дисциплинами, понятие «система» не упоминалась вообще, а диалектика и теория систем в эту систему наук не попали.

Иными словами, исследования теории организации не содержат системного и диалектического подходов. Результатом этого явилось отсутствие определения феномена «организация» как вида социальной системы. В результате мнения ученых о том, что «любая социальная система связана с определенным сообществом людей»<sup>2</sup> в теории организации не рассматривается, несмотря на то, что любая организация, рассматриваемая в сфере этой теории, является сообществом людей. Таким образом, вопрос о том, что любое сообщество людей – это вид социальной системы, в теории организации не обсуждается, а феномен «организация» не рассматривается как вид социальной системы. Причиной такого одностороннего рассмотрения феномена «организация» является отсутствие в данных исследованиях диалектического и системного подходов.

В силу такого одностороннего подхода даже многие ученые, разделяющие взгляды Н.И. Глазуновой и А. Холла и упоминавшие систему «как нечто реальное (материальное) или абстрактное», в дальнейшем этот тезис не развивали, что привело к возникновению упомянутых выше проблем и в теории управления.

Таким образом, на основе вышеизложенного установлено, что отсутствие системного и диалектического подходов при исследовании феномена «социальная система» приводит к противоречиям в терминологии теории социального управления и к противопоставлению абстрактных систем: теории организации и теории управления. В результате в теории управления различными видами социальных систем возникает множество проблем, которые приводят к научным противоречиям и разрыву теории и практики управления.

Причиной образовавшегося разрыва явилась ситуация, связанная с научными противоречиями. В этих условиях субъекты управления

---

<sup>1</sup> Мильнер Б.З. Теория организации: учеб. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 33–34.

<sup>2</sup> Теория управления: социально-технологический подход: энцикл. словарь / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – С. 402.

предпочитают действовать не на основе неоднозначных и даже противоречивых научных выводов, а на основе собственного опыта, полученного методом проб и ошибок.

Для подтверждения справедливости изложенного необходимо возвратиться к ранее приведенным примерам бесконечных реформирований органов внутренних дел, которые не приносят ожидаемых результатов. После неоднократных мероприятий по оптимизации структуры ОВД, необходимость которых отмечалась еще в 2002 г.<sup>1</sup>, так и не удалось устранить дублирование задач и функций их служб и подразделений. Социологические исследования (2012 г.) показали следующие результаты: 70% респондентов ОВД отметили наличие дублирования их функций и полномочий; 42% – наличие неоправданной перестройки организационных структур; 47,6% – отсутствие четкого функционального разграничения; 57,7% – необходимость ревизии имеющихся функций<sup>2</sup>. Такие же проблемы имеют место и в других подсистемах государства (министерствах, комитетах муниципальных образований), и так же они остаются нерешенными до настоящего времени. По поводу этой ситуации в государственном управлении Н.И. Глазунова отмечала: «Проблема оптимального функционально-структурного построения госуправления ждет своего исследователя (в общетеоретическом плане, в конкретной сфере деятельности), может привести к результату общественной значимости»<sup>3</sup>.

Для разрешения отмеченных проблем необходимо: во-первых, на основе системного подхода рассматривать любое социальное образование как разновидность социальной системы; во-вторых, все системные явления исследовать на основе диалектического метода восхождения (от общего – к конкретному); в-третьих, на основе диалектического подхода рассматривать явление «социальная система» с двух точек зрения, обусловленных двумя видами ее проявления. Первый вид – это материальное проявление социальной системы как реально существующей в обществе социальной системы (государства, министерства, ведомства). Второй вид – это абстрактное проявление социальной си-

---

<sup>1</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учеб. / под ред. В.П. Сальникова. – М.: Щит-М, 2002.

<sup>2</sup> Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2012.

<sup>3</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 43.

системы как системы научных взглядов, обосновывающих существование, функционирование и эволюцию материальной системы. При этом в практике управления субъекты управления должны совмещать эти системы. При этом должна происходить реализация теоретических выводов и выявленных научных закономерностей в процессах управленческой деятельности в плане создания (материализации) на научной основе конкретной системы, обеспечения ее устойчивого и безопасного функционирования.

Необходимо отметить, что совмещение абстрактной и материальной систем возможно при условии единой терминологии теоретических исследований и практики управления и полноценной реализации диалектического системного и функционального подходов.

В качестве характерного примера разрыва теории и практики управления социальными системами, связанного со смещением понятий материальных и абстрактных систем, можно привести нескончаемые реформирования структуры социальных систем, отрицательные результаты которых зафиксированы Ф.В. Лидер.

В теории социального и государственного управления сформировалось общенаучное мнение относительно взаимосвязи и взаимообусловленности элементов социальной системы, которые учеными определяются как детерминация элементов системы. Детерминация устанавливает последовательность реализации элементов при формировании (оптимизации) любой социальной системы: «цель – задача – функция – структура». Обоснования детерминации осуществлено учеными на основе диалектического и системного подходов, в рамках теории социальных систем и теории управления. Предметом исследования являлась абстрактная социальная система.

Обращаясь к теории организации, можно видеть, что в силу отсутствия упомянутых подходов в этом случае предметом исследования являются материальные объекты. В данной ситуации эти предметы исследования не рассматриваются как явления системного характера (объективно существующая реальность). В результате этого элементы социальных систем воспринимаются только как материальные образования, к которым не применяется теоретическая детерминация, поскольку существование явления «функция социальной системы», на основе которой и формируется структура той или иной организации, отрицается вообще.

Таким образом, формирование структуры осуществляется на основе материальных объектов и опыта субъектов управления, а функ-

ция как категория абстрактных систем и детерминация элементов системы в этот процесс не попадает. В связи с этим необходимо отметить, что мнение о детерминации элементов систем разделяли Ю.Е. Аврутин, А.И. Александров, Н.В. Бугель, Н.И. Глазунова, В.П. Сальников, В.А. Столярова и многие другие ученые, которые полагали, что функции и структура социальной системы неразрывно связаны. Однако, несмотря на это, «материализация» детерминации в практической деятельности субъектов управления так и не состоялась. Поэтому будет уместно еще раз обратиться к мнению Н.И. Глазуновой: «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 государственного управления именно как функционально-структурной»<sup>1</sup>.

Итак, исследуя феномен «организация» в нарушение законов теории систем только как материальное явление, которое не является системой, мы приходим к неразрешимым противоречиям в теории управления и теории социальных систем. Это, в свою очередь, приводит к негативным последствиям в практике управленческой деятельности.

Изложенное легко подтвердить, обратившись к детерминации элементов социальных систем с точки зрения функционального подхода. Ситуация, при которой субъекты управления при формировании материальной структуры организации сначала создают структурное подразделение или должность, а потом «придумывают виды занятий», непосредственно связана с отсутствием системного и диалектического подходов, что, в свою очередь, исключает возможность формирования однозначного понятийного аппарата в теории и практике управления.

Как известно, общенаучное мнение определяет явление «функция» как «вид деятельности» или «обособленный вид деятельности», иными словами, как материально существующее явление. Однако эти утверждения не совсем верны, поскольку они не раскрывают суть этого феномена как философского понятия. В результате, основываясь на этих определениях, можно прийти к ложному выводу, что организация не является системным образованием.

Следуя логике и положениям теории социальных систем, можно утверждать, что в социальной системе в случае отсутствия обособленного действия не будет и феномена «функция». Если взять за основу

---

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

эти суждения для рассмотрения феномена «организация» можно увидеть следующее. В теории организации нет такого обособленного действия, как организация, значит, не может быть и функции организации. В пользу такого вывода свидетельствуют и толковые словари, и энциклопедические источники, которые определяют организацию как материальный объект. В то же время многие ученые определяли организацию как функцию, впервые это сделал А. Файоль. Впоследствии это мнение стало общенаучным и определило организацию как общую функцию управления. В связи с этим, согласно общепринятой детерминации элементов системы, напрашивается вывод о том, что понятие «организация» является прежде всего философским, как элемент, функция организованных систем. Однако это обстоятельство не учитывается в теории организации, поскольку организация не рассматривается с диалектической точки зрения как явление абстрактной системы и определяется только как материальный объект.

Несмотря на отсутствие в государственных органах как видах организации многих функций (обособленных действий), субъекты управления для обеспечения их деятельности все же создают на эмпирической основе аналитические, информационные, штабные и другие структурные единицы (отделы, должности), нарушая упомянутую детерминацию элементов системы: функции нет, а структура создана. Результат такого создания в части дублирования функций наглядно демонстрируют исследования Ф.В. Лидер<sup>1</sup>. Причина таких ложных выводов кроется в неверном определении феномена «функция». Прежде всего, этот феномен является философским понятием – объективно существующей реальностью, которая не воспринята субъектом управления как таковая. Поэтому при определении данного понятия следует исходить из обоснованного автором свойства латентности функций<sup>2</sup>. При этом определять функцию как «потенциальную возможность действовать для достижения целей системы», то есть, прежде всего, как абстрактное явление<sup>3</sup>.

---

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

<sup>2</sup> Костюченко Н.И. Понятие свойства латентности функций системы как инструмента их эффективной реализации // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2015. – № 2 (28). – С. 135–139; Костюченко Н.И. Свойство латентности функций как причина существующих расхождений в формировании понятия функций управления // Науч. вестн. Днепропетровск. гос. ун-та внутренних дел. – 2012. – № 3 (62). – С. 311–320.

<sup>3</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар, 2016. – С. 70–71.

Осознание субъектом управления присутствия объективно существующей, латентно присутствующей функции позволит «материализовать» ее в практике управления и тем самым исключить нарушение детерминации элементов в материальной системе без нарушения положений теории управления. Это, безусловно, решит проблему в части создания оптимальных функциональных структур социальных систем, о которой вела речь Н.И. Глазунова.

Таким образом, подводя итог рассмотрению проблем управления социальными системами, связанных с диалектическими аспектами исследования феномена «социальная система», можно утверждать, что разрешить эти проблемы можно только при условии:

полноценной реализации диалектического, системного и функционального подходов;

совмещения на их основе понятийного аппарата абстрактных и материальных социальных систем для устранения полифонии и противоречий понятийного аппарата;

отказа от определения понятия функции как действия.

#### **2.4. Проблемы теории и практики управления социальными системами, обусловленные историческим аспектом формирования науки управления (на примере анализа научно-практического наследия А. Файоля)**

Теория управления как самостоятельное научное направление возникла относительно недавно по сравнению с другими науками (философией, физикой, математикой), немногим более ста лет назад. Обращаясь к научным работам в этой сфере научной деятельности, можно с уверенностью отметить, что за это время произошло формирование основ теории управления и практики применения научных результатов. Вместе с тем, можно констатировать, что процесс формирования науки управления был непростым. По этой причине в настоящее время в теории и практике управления накопилось множество нерешенных проблем и противоречий. Их наличие существенным образом влияет на эффективность научных разработок и их внедрения в практику управленческой деятельности. Например, проблема создания и оптимизации функциональных структур государственных и негосударственных органов не нашла своего разрешения до настоящего вре-

мени. Остаются актуальными вопросы разрешения научной полифонии мнений, связанных с понятийным аппаратом теории управления в части определения основных элементов социальных систем и их подсистем управления (функций, структуры, методов, управленческих связей и т. д.). Эти и многие другие проблемы, существующие в сфере теории управления, привели к возникновению научных противоречий, которые уже отмечались ранее.

Результатом нерешенных проблем и противоречий явился разрыв теории и практики управления. В сложившейся ситуации теоретические противоречия не позволяют субъектам управления использовать научные результаты в практике управления. В итоге они вынуждены осуществлять управленческую деятельность на основе собственного опыта, а не на основе результатов научной деятельности. Такая ситуация с нерешенными проблемами и возникшими противоречиями в теории социального, государственного, других видов управления и менеджмента обусловлена многими причинами. Общую основу этих проблем составляют проблемы теории управления, связанные с функциями управления. Часть из них уже была рассмотрена в первой главе монографии, в основу которой были положены научные работы автора. При этом были проанализированы причины их возникновения. Одной из основных общеметодологических причин является отсутствие в процессах исследования конкретно-исторического подхода, который позволяет проводить сопоставительный анализ научных мнений и обосновывать достоверность выводов сегодняшнего дня.

Для более детального рассмотрения проблемы, связанной с историческими аспектами становления теории управления, обратимся к истории возникновения и формирования основ теории управления. Как известно, одним из основоположников теории управления был А. Файоль. Более ста лет тому назад вышла в свет работа А. Файоля «Общее и промышленное управление», которая, по словам его современников, привлекла к себе повышенное внимание промышленников и теоретиков зарождавшейся науки управления разных стран. Перевод этой работы был опубликован в России только 1923 г.

Оценка учеными и практиками этого научного труда А. Файоля оказалась неоднозначной и даже противоречивой. Например, такую оценку наглядно подтверждает отзыв А. Гастева, опубликованный в предисловии к российскому изданию этой работы. В предисловии А. Гастев отметил, что «книга Файоля до ее появления в свет на русском языке вызвала оживленные толки и дискуссии. Многие называли ее совершенно новым откровением в области науки об управлении. Это

событие в области административной мысли заполняет огромный пробел, – событие, нужное для России». В то же время А. Гастев, проводя аналогию работы А. Файоля с научными трудами Эмерсона, Форда и Тейлора, в заключение предисловия отметил следующее: «Как научная величина, как человек, который бы двигал вперед самую проблему администрирования, который бы дал новые формы административной техники, с этой точки зрения Файоль не представляет ничего оригинального и интересного»<sup>1</sup>. К сожалению, такая оценка труда А. Файоля была ошибочной, что подтвердила дальнейшая эволюция теории управления.

Подобное восприятие работы «Общее и промышленное управление» имело место и со стороны других ученых того времени. Естественно, что такие комментарии наложили «отпечаток» на восприятие и оценку научным сообществом взглядов А. Файоля. С течением времени это оказало существенное влияние и на формирование неоднозначных научных мнений других авторов. Относительно теоретических посылок, предложенных А. Файолем, сформировалось устойчивое научное мнение о формальном администрировании с использованием военно-командных методов, применение которых в практике управления не позволит достичь желаемых результатов. В результате идеи А. Файоля не получили должного развития, а его работа с момента выхода в свет в 1923 г. никогда не переиздавалась в России.

Со временем сформировалось устойчивое мнение о том, что администрирование является простым формализованным воздействием на человека, пройденным этапом в науке, а административная школа управления А. Файоля фактически была предана забвению.

В настоящее время в современных научных работах по теории управления и менеджмента А. Файоль упоминается только как основоположник школы административного управления. Ссылки на его труды содержат только упоминания о «группах операций» или «существенных функциях» и «административной группе операций», которые он определил как «операции управления», а также о том, что он впервые ввел в теорию управления понятие «функция».

Вместе с тем, полагаем, что такая ситуация с оценкой любой научной работы с позиции конкретно-исторического подхода не совсем правомерна. С точки зрения теории управления сегодняшнего дня это свидетельствует о существовании проблем, связанных с реализацией конкретно-исторического метода, и является одной из причин

---

<sup>1</sup> Файоль А. Общее и промышленное управление. – М.: Центральный институт труда, 1923. – С. 3–7.

возникновения проблем в теории управления на современном этапе. В связи с этим конкретно-исторический подход к исследованию проблем теории и практики управления имеет непосредственное отношение к настоящему исследованию.

Анализируя работу А. Файоля с точки зрения диалектики, науки управления сегодняшнего дня и теории систем, возникшей спустя 50 лет после ее опубликования, можно утверждать, что идеи А. Файоля были не только новым словом в науке управления, но и намного опередили свое время. Именно поэтому эти передовые идеи не были до конца поняты и восприняты учеными и практиками управления того времени.

Этому способствовало и то, что при таком «научном шаге», намного опередившем свое время, в условиях еще формирующихся научных основ науки управления А. Файоль не смог доступно обосновать свои идеи и теоретические выводы. Особенно это касалось идей, созданных на эмпирической основе, для обоснования которых еще не существовало базы.

В связи с этим абсолютно новый взгляд Файоля на теорию и практику управления не соотнобразывался с общепринятыми мнениями ученых того времени. Вся его работа, хотя и формировалась эмпирически на основе многолетней и успешной практики по управлению горнорудной промышленностью, в большей степени носила фундаментальный характер исследования и в связи с этим имела определенные трудности для ее восприятия и практического применения. Труд А. Файоля отличался от большинства научных исследований Тейлора, Форда, Эмерсона, которые носили ярко выраженный прикладной характер и по этой причине в тот период были более востребованы практиками управления как необходимый инструмент обеспечения потребностей бурно развивающейся промышленности. Кроме того, с точки зрения теории социальных систем все упомянутые исследования были посвящены разным видам социальных систем и по этой причине изначально отличались целями и задачами, которые, как известно, производны от вида социальной системы и ее подсистемных уровней.

Ф.У. Тейлор<sup>1</sup> в основу исследования «Научная организация труда» положил практику управления «нижними» подсистемными уровнями промышленных предприятий – «цеха и участка» системы производства. По этой причине его исследования носили ярко выраженный прикладной и доступный характер. В отличие от него А. Файоль,

---

<sup>1</sup> Тейлор Ф.У. Научная организация труда. – М.: Государственное издательство, 1925.

говоря терминологией сегодняшнего дня, предпринял попытку научного обоснования «системы управления горнорудной промышленности» и ее подсистемных образований, что и обусловило общетеоретический характер его исследования. Эта попытка, как показывает эволюция теории управления, оказалась весьма успешной, но, к сожалению, при существовавшем в то время уровне науки управления эти исследования оказались недостаточно обоснованными.

Научные изыскания Тейлора в сфере производства (заводы, фабрики и другие предприятия) были более востребованными, по сравнению с работой А. Файоля, в «узкой» сфере горнорудной промышленности, которые к тому же были в большей степени теоретическими. Это стало основной причиной, по которой работы Тейлора нашли своего потребителя, а работы А. Файоля вызвали неоднозначное восприятие.

В результате такой, можно сказать, научный «прорыв» А. Файоля оказался невостребованным. Например, в России была издана только одна работа А. Файоля, и с момента ее первого опубликования она никогда больше не переиздавалась.

Возвращаясь к истории становления теории управления и анализируя труд А. Файоля с позиции теории систем и теории социального управления, которые возникли много лет спустя после его исследований, можно прийти к неутешительному выводу. Противоречивая трактовка научных трудов А. Файоля и предание их забвению стали причиной возникновения множества проблем и научных противоречий в теории и практике управления.

Таким образом, сопоставление данных, полученных в результате исследования теории управления, но не получивших должного развития, могут создать условия для решения проблем теории управления, существующих в настоящее время.

Работа А. Файоля «Общее и промышленное управление» фактически явилась научным открытием в сфере управления, а его идеи опередили свое время. По сути, они были попыткой сформировать общетеоретические подходы к управлению промышленными системами, что было невозможно в условиях отсутствия теории систем как основы их формирования, которая была создана только 50 лет спустя. Именно это явилось основной причиной, по которой идеи А. Файоля оказались непонятыми и невостребованными.

С учетом изложенного полагаем, что труд А. Файоля необходимо рассматривать как первую и, на тот период времени, успешную попытку формирования основ общей теории управления социальными системами.

Таким образом, идеи А. Файоля не были восприняты современниками, а впоследствии вообще преданы забвению, однако результаты анализа теории и практики управления позволяют утверждать, что существующий в теории управления комплекс проблем можно было бы решить, основываясь на развитии и реализации многих научных тезисов Файоля. Так, А. Файоль ввел понятие «функция», которое в тот период не удалось обосновать должным образом. Спустя много лет на основе системного подхода роль и место функций в системе управления были отмечены многими учеными. Например, Ю.П. Алексеев, А.Н. Алисов, Ю.Н. Барышников<sup>1</sup>, И.Л. Бачило<sup>2</sup>, Н.И. Глазунова<sup>3</sup>, В.И. Кнорринг<sup>4</sup>, С.Н. Князев<sup>5</sup> определяли функции как основной элемент системы управления. Однако при этом все они ограничивали их количество, так же как это в свое время сделал А. Файоль. Такое ограничение недопустимо с точки зрения теории систем и классификации функций социальных систем<sup>6</sup>.

Необходимо отметить, что в последнее время понятие «функция» вообще исключается из научных работ по теории управления и менеджмента. Автор встретил более 60 работ, в которых данное понятие практически не рассматривалось (Н.А. Калигин<sup>7</sup>, О.Б. Гаевская<sup>8</sup>, Е.П. Голубков<sup>9</sup>, Ю.М. Горский<sup>10</sup>, П.Ф. Дракер<sup>11</sup> и др.). Например,

---

<sup>1</sup> Алексеев Ю.П., Алисов А.Н., Барышников Ю.Н. и др. Теория управления: учеб. – М.: РАГС, 2003. – 558 с.

<sup>2</sup> Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юридическая литература, 1976.

<sup>3</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. – М.: Муниципальный мир, 2004. – 456 с.

<sup>4</sup> Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления: учеб. для вузов по специальности «Менеджмент». – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА (НОРМА-ИНФРА•М), 2001. – 528 с.

<sup>5</sup> Князев С.Н. Управление: Искусство, наука, практика: учеб. пособие. – Минск: Армита – Маркетинг, Менеджмент, 2002. – 512 с.

<sup>6</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар, 2016.

<sup>7</sup> Калигин Н.А. Принципы организационного управления. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 267 с.

<sup>8</sup> Гаевская О.Б. Современная цивилизация и социальное управление (организационный аспект). Киев: МАУП, 1997. – 120 с.

<sup>9</sup> Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений. – М.: Дело и сервис, 2005. – 543 с.

<sup>10</sup> Горский Ю.М. Системно-информационный анализ процессов управления. – Новосибирск: Наука (Сибирское отделение), 1988. – 322 с.

<sup>11</sup> Дракер П.Ф. Управление, нацеленное на результаты / пер. с англ. М.: Технологическая школа бизнеса, 1994. – 200 с.

Л.А. Бурганова<sup>1</sup> в учебном пособии «Теория управления» вообще не упоминает функцию как элемент системы управления.

Проблему наличия неоднозначности и противоречивости взглядов на феномен «функция» социальных систем отмечали многие ученые. Например, И.Л. Бачило еще 1976 г. полагала, что «учение о функциях управления остается еще недостаточно разработанным участком теории и практики управления»<sup>2</sup>. Спустя 27 лет к проблеме функций с точки зрения системы государственного управления обратилась Н.И. Глазунова, которая констатировала: «Проблема оптимального функционально-структурного построения госуправления ждет своего исследователя (в общетеоретическом плане в конкретной сфере деятельности), может составить цель научного поиска исследователя и привести к результату общественной значимости»<sup>3</sup>.

Из изложенного следует, что проблема определения понятия «функция» в теории управления, которая была озвучена еще А. Файо-лем, так и не нашла своего разрешения. Более того, отсутствие попыток решения этой проблемы и «устранение» понятия функций из теории управления привело к серьезным противоречиям в теории и практике управления. Так, В.П. Сальников, В.Е. Аврутин, А.И. Александров, ссылаясь на общепринятое мнение ученых, констатировали: «В управлении любой организацией место, отведенное функциям, принято обозначать через взаимную обусловленность основных категорий социального управления: цель – задача – функция – структура»<sup>4</sup>.

В то же время существование научных мнений, которые «изымают» понятие «функция» из теории управления и менеджмента, исключает возможность формирования и оптимизации структуры системы государства и их подсистемных образований, например органов внутренних дел. В результате возникает вопрос: каким образом при отсутствии функций как элементов системы можно создавать структуры систем?

Следствием нерешенных научных противоречий относительно функций социальных систем являются непрекращающиеся реформирования государственных органов и ОВД, не приносящие ожидаемых результатов.

---

<sup>1</sup> URL: [www.infra-m.ru](http://www.infra-m.ru) (дата обращения: 16.07.2017).

<sup>2</sup> Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 26.

<sup>3</sup> Глазунова Н.И. Система государственного управления. – М., 2003. – С. 43.

<sup>4</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учеб. / под ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России: Щит-М, 2002. – С. 57–58.

С учетом изложенного и научных достижений в области теории социальных систем целесообразно возвратиться к работе А. Файоля. Вводя понятие группы операций (функций), А. Файоль, фактически создал на эмпирической основе прообраз функциональной структуры горнорудной промышленности<sup>1</sup>. Однако в силу отсутствия научных положений теории социальных систем, которые сформировались значительно позже, он не смог определить ее как структуру системы горнорудной промышленности. Вместе с тем, на основе созданного «прообраза» функциональной структуры он на конкретных примерах разных материальных объектов фабрики и рудника (разные производственные системы) раскрыл понятие «социальный организм этих предприятий».

С точки зрения теории систем Файоль эмпирически описал функциональную структуру системы органов (подразделений) горнорудной промышленности. При этом он наглядно показал, что в своей основе они могут быть идентичны или иметь различия, причем довольно существенные, «что объясняется тождественностью или различием функций»<sup>2</sup>. Кроме того, А. Файоль отметил, что «органами социального организма являются органы, выполняющие шесть существенных функций»<sup>3</sup>; другими словами, Файоль вел речь о структурно-функциональных подразделениях.

Итак, можно говорить, что уже сто лет назад А. Файоль, отмечая, что любой «орган социального организма» произведен от функции, фактически вплотную подошел к обоснованию детерминации элементов социальных систем. Однако в силу недостаточного теоретического обоснования, этот тезис не был развит и был предан забвению.

В связи изложенным можно отметить, что одной из основных причин вышеописанных научных противоречий между ограничением количественного состава функций (вплоть до полного исключения) и детерминацией элементов системы является пренебрежение к историческому аспекту эволюции теории управления.

Таким образом, в процессе развития теории управления и сопутствующих ей наук этот аспект должен учитываться учеными в части возврата к общенаучным положениям, которые в свое время не нашли своего окончательного решения. Этот тезис подтверждается мнением ученых: «Невосприимчивость к идеям классиков может обернуться не-

---

<sup>1</sup> Файоль А. Указ. соч. – С. 9–10.

<sup>2</sup> Там же. – С. 65–67.

<sup>3</sup> Там же. – С. 69.

подготовленностью к осмысленному восприятию современной теории»<sup>1</sup>. Развивая идею данных ученых применительно к детерминации элементов социальных систем, можно утверждать, что устранение из теории управления одного из основополагающих элементов системы – функции – приводит к еще одной проблеме – отсутствию органов управления в государственных системах.

А. Файоль ввел функцию администрирования в числе «шести групп операций (функций)», которые с позиций сегодняшнего дня рассматриваются как виды функций. Термин «администрирование» в переводе с французского может означать и «управление», что, по сути, отмечалось и самим Файодем. Раскрывая функции, отнесенные им к группе администрирования, он констатировал: «Предвидение, организация, координирование и контроль составляют в обычном понимании бесспорную область управления... Управление – это функция, разделяемая между головой и членами социального тела подобно другим существенным функциям»<sup>2</sup>. Другими словами, речь идет о субъектах управления социальной системы.

Таким образом, А. Файоль, с точки зрения семантики русского языка, скорее вел речь не об административной функции, как ее на основе французского языка воспринимают ученые, а о функции управления. В связи с этим относительно функции управления, с учетом более позднего обоснования детерминации элементов социальных систем, возникает вопрос: каким структурным подразделением в государственных органах реализуется эта функция? В современной науке ответа на этот вопрос мы, к сожалению, не найдем, а вот в работе А. Файоля этот ответ существует, несмотря на то, что он описан не явно на эмпирической основе и не был связан А. Файодем с введенным понятием функций.

А. Файоль, сравнивая структуры фабрики и рудника, в их структуру включает «директора и его главный штаб»<sup>3</sup>. «Главный штаб» в данном случае является результатом эмпирической реализации функции управления. По-видимому, эта структурная единица была заимствована из армии, единственной социальной системы в мире, где функция управления реализуется самостоятельным структурным подразделением, занимающимся только вопросами управления. Именно

---

<sup>1</sup> Демьяненко А., Дятлова Л. Мифы о системе научного менеджмента Ф.У. Тейлора // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 1. – С. 120.

<sup>2</sup> Файоль А. Указ. соч. – С. 11.

<sup>3</sup> Там же. – С. 70–71.

по причине эмпирической реализации функции управления, а не функциональной, полномочия штаба не в полной мере определялись функциями администрирования.

Из изложенного следует, что применение конкретно-исторического подхода к проблеме реализации функции управления на основе наследия А. Файоля, которое было не до конца понято современниками, позволяет обосновать закономерность существования детерминации элементов социальных систем и их функций.

Рассмотрим еще один пример необоснованного «забвения» научных взглядов А. Файоля. Как известно, в основах теории национальной безопасности до сих пор не сформировано единое научное мнение относительно определения понятия «безопасность»: «Несмотря на такую длительную историческую и теоретическую проработку, сегодня, к сожалению, приходится отмечать, что как на Западе, так и в отечественной науке проблема с неопределенностью сущности и содержания категории «безопасность» все еще не решена»<sup>1</sup>. В настоящее время это явление пока определяется как «состояние системы». Такое определение категории «безопасность» не позволяет определить его место в структуре любой социальной системы, поскольку состояние безопасности не может быть простым или сложным элементом системы. В соответствии с теорией систем таким элементом должна быть «функция», которая при реализации обеспечивает достижение того или иного состояния системы. Это можно обосновать и с помощью конкретно-исторического метода, обратившись к работе Файоля с позиций диалектики и теории систем.

В число групп операций (функций) А. Файоль ввел и «страховую операцию». При этом он определил ее содержание как «функцию», «призванную охранять от всяких препятствий, могущих нанести ущерб ходу и даже жизни предприятия, обеспечивающую предприятию безопасность, а персоналу – необходимое ему душевное спокойствие»<sup>2</sup>. Иными словами, обеспечение безопасности должно было происходить при реализации «страховой функции». Следует отметить, что при трактовке перевода термина «*fonction de securite*» логичнее было применить термин «функция безопасности», а не «страховая функция»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Зеленков М.Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. – М., 2013. – С. 6.

<sup>2</sup> Файоль А. Указ. соч. – С. 11.

<sup>3</sup> Там же. – С. 8.

Из изложенного следует, что подтверждение выводам, сделанным в предыдущих параграфах о необходимости определения феномена «безопасность» как функции, мы также нашли в труде А. Файоля.

Подводя итог рассмотрению проблем теории и практики управления социальными системами, связанных с историческим аспектом формирования науки управления и научно-практическим наследием А. Файоля, можно с уверенностью указать:

в формировании теоретических основ управления конкретно-исторический подход к их исследованию играет существенную роль для науки сегодняшнего дня;

исследования А. Файоля в сфере теории управления опередили свое время и по-прежнему остаются актуальными;

явление «управление» в социальных системах должно рассматриваться как элемент, функция социальных систем и реализовываться соответствующим структурным подразделением в той или иной социальной системе;

явление «безопасность» также должно определяться как общая функция государственной системы и реализовываться соответствующими структурными подразделениями в системе государства и ее подсистемах.

Таким образом, приведенные примеры применения конкретно-исторического подхода для рассмотрения существующих проблем теории управления наглядно демонстрируют необходимость его применения.

## Глава 3

# Проблемы управления, связанные нормативно-правовым обеспечением управленческой деятельности

В числе проблем теории и практики управления имеет место и проблема нормативно-правового обеспечения управленческой деятельности. Формирование и наличие такого обеспечения является неременным условием эффективного управления любыми видами социальных систем. В государственном управлении его наличие имеет особое значение.

Основой формирования нормативно-правового обеспечения государственного управления является административное право. Значение административного права в части создания правовых норм государственного управления неоднократно отмечали Ю.Е. Аврутин, А.Б. Агапов, А.И. Александров, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, В.В. Денисенко, А.П. Коренев, Б.В. Россинский, О.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, А.П. Шергин и многие другие ученые.

Так, Д.Н. Бахрах отмечал: «Административное законодательство служит правовой основой построения и функционирования исполнительной ветви власти. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и юридических лиц, не имеющих властных полномочий, в отношениях с представителями исполнительной власти, органов местного самоуправления, с администрацией предприятий, организаций и учреждений, определяет систему, структуру, полномочия, принципы, методы и формы деятельности исполнительных органов и их должностных лиц»<sup>1</sup>.

Ю.Н. Стариков, рассматривая предмет науки административного права и задачи, которые оно должно решать, указывал следующее: «Задачами административно-правовой науки является выявление проблем административного права, сложностей в применении его норм, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование государственной управленческой деятельности. Предметом административно-правовой науки является исследование правоотношений в сфере государствен-

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. – URL: <http://www.be5.biz/pravo/a002/16.htm> (дата обращения: 16.07.2017).

ного управления, применения норм административного права, действия «административно-правовых» законодательных актов, «правотворчество» самих органов государственного управления»<sup>1</sup>.

Итак, ученые сходятся в определении роли и значения административного права для нормативно-правового обеспечения управления государством. Вместе с тем, практика правоприменения административно-правовых актов, которые должны обеспечить эффективное управление государственными органами, свидетельствует, что в ряде случаев эффективность применения установленных норм не в полной мере удовлетворяет потребности субъектов управления. Например, нормы, закрепляющие структуры формируемых государственных органов, необходимые для оптимизации управленческой деятельности, в большинстве случаев не достигают желаемых результатов в части устранения дублирования деятельности подразделений и повышения на этой основе эффективности управленческой деятельности. В итоге видим нескончаемую череду реформирований и отсутствие положительных результатов.

Наличие проблем, связанных с формированием структур ОВД, неоднократно подтверждалось научными исследованиями. Например, социологические исследования управленческой деятельности ОВД, проведенные Ф.В. Лидер, показали: 70% респондентов отметили факты дублирования функций и полномочий; 42% – наличие неоправданной перестройки организационных структур; 47,6% – отсутствие четкого функционального разграничения; 57,7% – необходимость ревизии имеющихся функций<sup>2</sup>.

Эта ситуация не осталась без внимания министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции В.А. Колокольцева, который неоднократно обращал внимание на существование указанных проблем в практике управления ОВД.

Вместе с тем, ситуация с проблемами формирования и применения нормативно-правового обеспечения управленческой деятельности, которые не позволяют исключить дублирование функций структурных подразделений и отдельных должностей объективна по своей природе в силу существования ряда объективных причин. В их числе прежде всего необходимо назвать нарушение положений методологии при

---

<sup>1</sup> Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА (НОРМА-ИНФРА • М), 2002. – С. 5.

<sup>2</sup> Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2012. – С. 16.

исследовании этих научных проблем, в частности отсутствие системного, функционального и комплексного подходов при исследовании этой проблемы теории и практики управления – формирования нормативно-правового обеспечения управленческой деятельности.

В настоящее время в теории административного права превалирует следующее мнение: «Целостность системе органов внутренних дел придают нормативные правовые акты, которые и определяют смысл функционирования системы, формируют ее структуру, устанавливают в виде соответствующих нормативно-правовых предписаний цели и задачи для всей системы, регулируют деятельность ее индивидов. Иными словами, нормативные правовые акты формируют органы внутренних дел как систему и позволяют этой системе функционировать для выполнения задач, ради которых собственно она создана»<sup>1</sup>.

Из изложенного следует, что цели, задачи и структуру системы ОВД формирует нормативно-правовое обеспечение. Такое мнение, на первый взгляд, имеет право на существование, поскольку вполне очевидно, что управление сложной социальной системой, которой является и МВД России, невозможно без соответствующего нормативного обеспечения ее деятельности. В то же время приведенные тезисы опираются, к сожалению, только на положения административного права и не учитывают положения теории систем и теории социального управления. В данном случае применяется односторонний подход к формированию нормативно-правового обеспечения управления. В справедливости этого утверждения можно убедиться, обратившись к «источкам» теории управления. Как известно, она связана с теоретическими положениями многих наук – теорией систем, философией, историей, социологией и, конечно, юридическими науками. Это обстоятельство в рассматриваемой нами ситуации предполагает комплексное исследование проблемы управления, с учетом положений всех упомянутых наук.

Основываясь на положениях указанных наук, с использованием диалектического, системного, функционального и комплексного подходов, можно говорить, что положения административного права, которые были приведены выше, относительно формирования структуры социальных систем, их целей и задач на основе нормативно-правовых актов, не совсем верны. Это обусловлено тем, что в соответствии с

---

<sup>1</sup> Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. – М.: ВНИИ МВД России, 2014. – 180 с.

теорией социальных систем структура, цели, задачи и функции являются элементами социальной системы, которая создается на основе их общности, в связи с чем «сформировать» эти элементы на основе юридической нормы вряд ли возможно до создания или реформирования системы.

Кроме того, в теории социальных систем и управления существует общепринятая детерминация элементов этих систем: «цель – задачи – функции – структура», которая определяет порядок формирования структуры любой социальной системы. Поэтому прежде чем создавать нормативно-правовое обеспечение какой-либо системы (министерства, управления, отдела и т. д.), необходимо создать систему и ее функциональную структуру, которые станут основой для формирования нормативно-правового обеспечения. Эти тезисы можно подтвердить, обратившись к историческим аспектам эволюции социальных систем на примере формирования государств. Так, при образовании любого государства, в том числе при смене его экономической формации, можно увидеть, что первичным действием в этих процессах была смена государственного строя и формирование новых общественных отношений. Создание нормативно-правовой базы для вновь создаваемой системы, начиная с конституции, было вторичным действием. Иными словами, сначала формировалось государство как вид социальной системы, его структура, определялись цели и задачи, а на основе функций формировались новые общественные отношения. Только после завершения этих процессов происходило нормативно-правовое закрепление проведенных преобразований.

На основе изложенного можно утверждать, что формированию нормативно-правового обеспечения для социальных систем управления должно предшествовать создание (реформирование) системы и структуры. Созданная либо оптимизированная социальная система и ее структура (элементы системы и их связи) будут служить основой для формирования правовых норм. Последовательность действий субъекта управления «формирование системы – структуры – нормативно-правового обеспечения системы» свойственна любому виду социальных систем, в том числе и системе ОВД.

Итак, в результате изложенного можно утверждать, что проблемы, связанные с правоприменением нормативно-правового обеспечения социального и государственного управления, были вызваны нарушением последовательности формирования системы и нормативно-правового обеспечения. Нарушение последовательности управ-

ленческих и юридических действий явилось основной причиной непрекращающихся процессов перестройки систем, которые не приносят желаемых результатов.

Справедливость этих выводов можно подтвердить, рассмотрев проблему формирования нормативно-правового обеспечения и с другой точки зрения. Анализ практики управленческой деятельности дает основания утверждать, что дублирование реализации функций и деятельности подразделений ОВД непосредственно связано со сферой общественных отношений, изучаемых административным правом.

Относительно сфер применения административного права ученые полагают: «Непосредственное административно-правовое воздействие распространяется на две большие сферы общественных отношений:

1) деятельность органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц по реализации функций государственного управления и местного самоуправления;

2) обеспечение общественного порядка и безопасности, борьба с правонарушениями»<sup>1</sup>.

Иными словами, нормы административного права регламентируют «воздействия» на уже сформировавшиеся и существующие отношения. Так, при обеспечении общественного порядка ОВД имеют дело с существующими общественными отношениями. При этом они должны выявлять те из них, которые выходят за рамки, установленные законом. Если возникают ситуации, когда какие-либо действия выходят за рамки установленных норм, появляется необходимость формирования изменений (дополнений) нормативно-правового обеспечения.

В то же время при формировании нормативно-правового обеспечения для новых или реформируемых систем управления ОВД мы имеем дело с общественными отношениями, которые еще не существуют. Это обусловлено тем, что если социальная система не создана, то не существуют и внутрисистемные отношения (управленческие связи) между структурными подразделениями. По этой причине описать нормы для регулирования несуществующих действий (отношений) невозможно. Если нет сложившихся отношений, не может быть и норм, которые должны их закрепить, поскольку отсутствует предмет административного права, в нашем случае правоотношения в системе управления.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. – URL: <http://www.be5.biz/pravo/a002/16.htm> (дата обращения: 16.07.2017).

Такая ситуация справедлива для любых социальных систем, в том числе для случаев реформирования ОВД. Как уже отмечалось, реформирование предполагает изменение структуры системы (количественное или качественное), потребность которого возникает в процессе ее эволюции под воздействием внешних и внутренних факторов. Материальная структура социальных систем является совокупностью структурных элементов (управлений, отделов, должностей) и связей между ними (управленческих связей), поэтому «перестройка» структурных элементов приведет к изменению существующих и образованию новых управленческих связей. Вполне естественно, что реформируемые и новые управленческие связи могут быть закреплены правовыми нормами только после их обновления и создания в соответствии законами теории управления.

Сложившаяся практика показывает, что описанный порядок формирования структуры социальных систем и ее нормативно-правового обеспечения постоянно нарушается и по причине наличия проблем, связанных с теорией управления. Например, Н.И. Глазунова, опираясь на общепринятое научное мнение, отмечала, что «цели (задачи) организации обуславливают 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)»<sup>1</sup>. В практике управленческой деятельности эти положения теории управления постоянно нарушаются, что приводит к созданию нежизнеспособных структур. В результате создать полноценное нормативно-правовое обеспечение и в этом случае невозможно, поскольку законодательно сначала закрепляются структурные единицы (министерства, ведомства, должности), потом нормативно закрепляются функции и правоотношения, которые должны возникнуть в процессе реализации функций. Таким образом, в этом случае нормативно-правовое обеспечение также создается в условиях отсутствия предмета административного права.

Наглядной иллюстрацией изложенного может служить и Особенная часть большинства учебников административного права. Например, ее разделы включают: управление в сфере антимонопольной деятельности, управление промышленностью, управление транспортным комплексом и дорожным хозяйством управление агропромышленным комплексом и т. д. Однако содержание этих разделов посвящено

---

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

только рассмотрению соответствующих структур государственных органов и не связано с регламентацией управления самим министерством или ведомством. Результат – перманентные процессы их реформирования, которые не приносят ожидаемых результатов.

Таким образом, обобщая проблемы формирования нормативно-правового обеспечения государственного управления, можно указать, что все они обусловлены, с одной стороны, ситуацией, когда нормы для обеспечения управленческой деятельности разрабатываются до завершения формирования структур социальной системы, с другой – нарушением детерминации элементов социальной системы при построении этих структур. В результате структуры создаются до определения их функций, которые должны были быть основой для формирования структуры.

Кроме того, есть и еще одна проблема, связанная с нормативно-правовым обеспечением управления социальными системами. Д.Н. Бахрах полагал, что нормы, являются «непосредственным административно-правовым воздействием» на общественные отношения. С точки зрения теории управления любое воздействие в социальной системе определяется большинством ученых как функция. В связи с этим возникает вопрос о наличии в социальной системе соответствующей функции. Необходимость вести речь о существовании функции в этом случае вытекает из теории систем и классификации функций социальных систем<sup>1</sup>. В этом случае можно утверждать, что «административно-правовые воздействия являются результатом латентной<sup>2</sup> (неосознанной субъектами управления) реализации функции системы.

О целесообразности введения понятия такой функции свидетельствуют и мнения ряда ученых. Например, Г.Г. Забарный, Р.А. Калюжный, А.В. Терещук, В.К. Шкарупа в число функций государственного управления включали функцию «установления и эффективного проведения в жизнь правовых и организационных основ функционирования государства». Одновременно в число основных функций исполнительной власти они включали функцию «правового регулирования (установления правового режима какой-нибудь деятельности и функционирования соответствующих структур)»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016.

<sup>2</sup> Костюченко Н.И. Понятие свойства латентности функций системы как инструмента их эффективной реализации // Вестник КрУ МВД России. – № 2 (28). – 2015. – С. 135–139.

<sup>3</sup> Административное право Украины: учеб. пособие / Г.Г. Забарный, Р.А. Калюжный, А.В. Терещук, В.К. Шкарупа. – Киев: Киевский институт МВД Украины, 2001. – С. 12–13.

Авторы предлагают два вида функций, что не совсем верно с точки зрения системы классификации функций, поскольку с учетом их содержания они являются результатом реализации одной функции. В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно применить один термин – «функция нормативно-правового обеспечения», а также определить видовую принадлежность функции на основе системы классификации. Поскольку эта функция характерна для любого вида социальных систем, она должна быть отнесена к виду общих функций социальных систем и социального управления<sup>1</sup>.

Определение нормативно-правового обеспечения как функции (элемента) системы предполагает, что в соответствии с детерминацией элементов системы субъектом управления на основе функций системы должна формироваться структура и управленческие связи, которые должны быть закреплены правовыми нормами, создаваемыми при реализации функции «нормативно-правового обеспечения».

Подводя итог рассмотрению приведенного материала, приходим к следующим выводам:

процессу формирования нормативно-правового обеспечения должно предшествовать формирование социальной системы и ее структуры с законами теории управления социальными системами;

нормативно-правовое обеспечение управления социальными системами необходимо рассматривать как общую функцию социальных систем и подсистем управления, в связи с чем целесообразно провести исследование ее содержания, места в функциональной системе и структуре систем управления и порядка ее реализации в процессах управления.

существующие проблемы административного права, связанные с его Особенной частью, предполагают необходимость более детального их исследования и на этой основе коррекции ее содержательной части.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – С. 361.

## **Глава 4**

### **Проблемы информационного обеспечения как проблемы теории и практики управления социальными системами**

#### **4.1. Проблемы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, связанные с неопределенностью понятия «информационная функция управления»**

В предыдущих главах были рассмотрены основные проблемы теории и практики управления социальными системами. Безусловно, их перечень гораздо шире, чем рассмотренные примеры, однако большая часть этих проблем производна от рассмотренных и зависит от решения основных проблем. Одной из проблем, которая существенным образом влияет на эффективность управленческой деятельности, является проблема информационного обеспечения управленческой деятельности. Приступая к ее рассмотрению, необходимо отметить, что она постоянно присутствует в социальных системах в силу объективно существующего противоречия информатики между объемами информации, необходимой субъектам управления, и возможностями по ее обработке. Именно поэтому данная проблема вынесена на рассмотрение в отдельную главу.

В настоящее время указанное противоречие существенным образом обострилось во всех видах социальных систем, что связано с резким ростом потребностей субъектов управления в управленческой информации. В связи с этим рассмотрим эту проблему на примере информационного обеспечения криминологической и управленческой деятельности органов внутренних дел (ОВД) как подсистемы государственного управления.

В современных условиях функционирования социальных систем потребность наличия достоверной и своевременной информации для субъектов управления выдвинулась на передний план. В первую очередь удовлетворение этой потребности привело к резкому росту объемов обрабатываемой информации, а в связи с этим и к применению средств электронно-вычислительной техники, созданию информационных систем и ресурсов на основе компьютерных технологий. Однако практика государственного и социального управления свидетельствует о том, что эти меры не смогли удовлетворить потребности субъектов

управления в необходимой информации. Причиной является упомянутое противоречие, существующее в теории информации «между большими объемами информации и недостатком времени для ее обработки и использования, что требует внедрения АСУ<sup>1</sup> или привлечения специально подготовленных экспертов, способных классифицировать информацию, определять ее характеристики»<sup>2</sup>.

Таким образом, информационное обеспечение систем управления любых социальных систем становится проблемой номер один теории и практики управления, в том числе и управления ОВД. Это предполагает необходимость «производства информации для ее анализа человеком и принятия на ее основе какого-либо решения», «унификации экранных форм, форм отчетов, интеграции учетов, доступа сотрудников органов внутренних дел к информации и т. д.»<sup>3</sup>.

Вышеприведенные мнения, безусловно, справедливы по своей направленности, однако мероприятия по предоставлению доступа сотрудников к информации в современных условиях вызывают серьезные сомнения. Такой доступ предполагает самостоятельный поиск и получение информации сотрудниками, основной задачей которых является охрана общественного порядка. С точки зрения теории управления на сотрудников возлагаются не свойственные им функции. Это приводит к отвлечению их от основной деятельности и непроизводительным затратам рабочего времени, дублированию информационной деятельности, поскольку работа с базами данных (БД) требует специальных навыков информационной деятельности, которыми они не обладают.

Таким образом, в очередной раз сталкиваемся с проблемами параллелизма и дублирования функций в ОВД, о которых говорила Ф.В. Лидер: в системе органов «сохраняется дублирование функций и полномочий (70%); существует неоправданная перестройка организационных структур (42%); отсутствует четкое функциональное разграничение (47,6%); необходима ревизия имеющихся функций (57,7%)»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> АСУ – автоматизированные системы управления.

<sup>2</sup> Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений деятельности: учеб. пособие. – Киев: МАУП, 2000. – С. 156.

<sup>3</sup> Информатика и информационные технологии в профессиональной деятельности: курс лекций: в 2 ч. Ч. 1. Основы информатики и введение в профессиональные информационные технологии / И.Н. Старостенко, Ю.Н. Сопильняк, М.В. Шарпан. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2013. – С. 3, 5.

<sup>4</sup> Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2012. – С. 16.

Основная часть функционального дублирования приходится на информационную деятельность – формирование отчетности, статистики, заполнение различных форм учета, которые в ряде случаев дублируют содержание первичных документов (протоколов, справок и т. д.). Такая ситуация обусловлена тем, что обработка информации, ввод ее в базы данных, формирование запросов, подготовка докладных, статистики, отчетов и т. д. выполняются сотрудниками, занятыми правоохранительной деятельностью, и работниками информационных подразделений. Способствует этому и построение информационного обеспечения по принципу «запрос-ответ», который приводит к тому, что субъекты управления получают информацию как от непосредственных исполнителей, так и от информационных подразделений, для которых информация поступает от тех же непосредственных исполнителей. В данном случае мы имеем дело с дублированием информационных потоков.

В результате нарушения принципов информационной деятельности сотрудники, осуществляющие правоохранительную деятельность, отвлекаются от основной работы и их временные затраты на обработку информации в информационных системах оказываются весьма значительными, поскольку они не имеют знаний и навыков по поиску и обработке информации в разных информационных системах.

На основе собственного опыта можем утверждать, что подготовленные сотрудники информационно-аналитических подразделений после перерыва в работе (отпуск, болезнь) для восстановления «скорости» поиска, выборки и выдачи информации нуждались в адаптационном периоде (от 2 до 5 дней)<sup>1</sup>.

Кроме того, прямое обращение сотрудников к информационным массивам приводит и к более серьезным проблемам. Некоторые виды информации предполагают приобщение ее к процессуальным материалам в качестве доказательств. В этом случае информация, получаемая сотрудником как обычным пользователем, не будет иметь юридической силы, поскольку удостоверить факт наличия такой информации в базе данных и подлинность ее содержания может только сотрудник информационного подразделения.

Таким образом, построение информационной деятельности по принципу «запрос-ответ» не в состоянии решить проблемы информационного обеспечения управленческой деятельности и приводит к функциональному дублированию информационной деятельности.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Проблемы информационного обеспечения деятельности ОВД, связанные с понятием «информационная функция управления»: материалы 2-й Международ. науч.-практ. конф. – Белгород: Белгородский юрид. ин-т МВД России. – 2016. – С. 23.

Заслуживает внимания и мнение Ю.А. Соколова, предложившего иной порядок реализации функции информационного обеспечения: «Задача информационного обеспечения – своевременная доставка каждому работнику системы управления необходимой именно ему информации в удобном для него виде»<sup>1</sup>. Иными словами, ввод, обработку, поиск и подготовку выводной управленческой информации, в том числе отчетной и статистической, должен осуществлять сотрудник информационного подразделения. При этом результатом информационной деятельности должен быть не унифицированный справочный ответ, а документ информационно-аналитического характера, способный исчерпывающе отразить состояние объекта управления и результаты его деятельности. Только в этом случае субъект управления получит возможность полноценной реализации функции принятия управленческих решений<sup>2</sup>.

Такой подход к организации информационного обеспечения систем управления наиболее приемлем. Он разграничивает функциональные обязанности информационных работников и пользователей информационных систем. Последние не будут отвлекаться на поиск информации, подготовку отчетности и статистики, поскольку она будет доставляться инициатору на основе постоянно действующих запросов. Это имеет особое значение, поскольку именно такой информации (по виду, содержанию, требуемому объему и своевременности поступления) в настоящее время не хватает субъектам управленческой деятельности.

Для решения указанных задач необходимо создание программного обеспечения – автоматизированное формирование формализованных запросов к различным базам данных и ответов на них. Возможность такого решения задач подтверждена опытом автора. Изменение подходов к подготовке первичных документов (справок, протоколов и т. д.) на основе совершенствования программного обеспечения позволило совместить их подготовку с формированием всех необходимых запросов.

Таким образом, в результате изложенного можно утверждать, что основная причина существующих проблем информационного обеспечения управленческой деятельности ОВД – неверное определение

---

<sup>1</sup> Соколов Ю.А. Информационное обеспечение управленческой деятельности // Научно-техническая информация. – 1989. – № 7. – С. 2–5.

<sup>2</sup> Костюченко Н.И. Принятие управленческого решения как общая функция управления // Вестник Харьковского национального университета им. В.Н. Каразина. – Сер. Право. – 2013. – № 1077 – С. 234–237.

этого феномена системы управления и его целей. В результате информационное обеспечение не рассматривается как функция, а ее реализация как действия носит ограниченный характер – осуществление оперативно-справочной деятельности на основе свободного доступа к существующим базам данных, в которых информация управленческого характера не накапливается и не обобщается. В данной ситуации субъекты управления вынуждены прибегать к сбору управленческой информации (отчетам и статистике) от непосредственных исполнителей. При этом дублируется деятельность информационных сотрудников в части реализации функции информационного обеспечения. Причины такой ситуации обусловлены отсутствием в теории и практике управления понятия «информационная функция» и отсутствием исследования ее содержания на основе положений науки информатики, употреблением укоренившегося понятия информационного обеспечения как действия, существующего в системах управления<sup>1</sup>.

Для подтверждения изложенных тезисов необходимо обратиться к теории управления. Как известно, в системе управления существуют прямые и обратные управленческие связи. Их носителем является информация. Однако ответить на вопрос, какая же информация в базах данных является носителем управленческих связей, мы не сможем, поскольку накопление в них управленческой информации практически отсутствует. Эта ситуация объективна по своей природе: что в БД положишь, то и получишь. Она обусловлена устоявшимся подходом к формированию структуры БД. Как правило, они разрабатывались без учета требований систем управления (по обеспечению принципа «запрос-ответ») и не предусматривали накопления и обработки управленческой информации, что характерно и для БД ОВД.

Приведем пример формирования отчетности и статистики (информация обратной управленческой связи). В существующих информационных системах отсутствует автоматизированная обработка первичных документов, которые являются основанием для формирования управленческой информации, поэтому обобщенная и аналитическая управленческая информация в информационных системах отсутствует. Для ее получения субъектами управления используется старый, проверенный временем метод – получение отчетов (фактографических и статистических) от непосредственных исполнителей, минуя информационные подразделения (по схеме «запрос-ответ»). При этом непроизводительные затраты сотрудников и функциональное дублирование

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Указ. соч. – С. 342–347.

информационной деятельности в расчет не берется. Это объясняется тем, что обработка такой информации требует специальных программных решений и оптимизации каждого процесса работы с информацией (ввод, вывод, обработка и т. д.)<sup>1</sup>. Кроме того, это потребует и оптимизации информационных потоков.

Необходимо отметить, что часть документов вводится в БД и при соответствующей оптимизации программного обеспечения может использоваться в интересах управленческой деятельности, причем в этом случае обработка информации может осуществляться в автоматизированном режиме без отвлечения от основной деятельности сотрудников, работающих «на земле». Однако в силу установившихся за долгие годы стереотипов относительно построения БД и информационных потоков практика управления идет по пути получения информации от непосредственных исполнителей, при этом даже учтенная в банках данных информация остается невостребованной.

Таким образом, важнейшее направление информационной деятельности остается вне поля зрения субъектов управления.

В.М. Глушков еще конце 60-х гг. прошлого века отмечал необходимость решения этих проблем: «Проектирование автоматизированных систем организационного управления должно основываться на системном анализе как объекта (в нашем случае подсистемы информационного обеспечения), так и системы управления им (в нашем случае системы управления служебной деятельностью). Это означает, в частности, что должны быть определены цели и критерии функционирования объекта и проведена структуризация, вскрывающая весь комплекс вопросов, которые необходимо решить для того, чтобы проектируемая система наилучшим образом соответствовала установленным целям и критериям»<sup>2</sup>. Как видно, мнение В.М. Глушкова имеет непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу и не потеряло своей актуальности до настоящего времени.

Таким образом, на основании изложенного можно утверждать, что если субъект управления не соотнес цели, задачи, функции и структуру системы управления с целями, задачами, функциями и структурой подсистемы информационного обеспечения, подсистема не сможет

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Проблемы информационного обеспечения систем управления на основе больших информационных массивов // Таврический вестник информатики и математики. – 2005. – № 2. – С. 80–87; Костюченко Н.И. Проблемы организации операций ввода и вывода при обработке больших объемов фактографической информации // Там же. – С. 54–60.

<sup>2</sup> Глушков В.М. Современные проблемы научного управления // Избр. труды: в 3 т. – Киев: Наукова думка, 1990. – Т. 3. – С. 36.

обеспечить оптимальное функционирование информационных потоков. При этом проблемы доведения управленческой информации до объекта управления (прямые связи) и получения информации о деятельности объекта и полученных им результатах (обратные связи) неизбежно отразятся на качестве управленческой деятельности. В связи с этим вопросы обеспечения управленческой информацией субъектов и объектов управления и устранения дублирования информационной деятельности выдвигаются на передний план, что предполагает обращение к проблемам функционального обособления деятельности структурных подразделений на основе функций социальных систем.

Функционирование управленческих связей социальных систем непосредственно связано с информационной деятельностью, поэтому некоторые ученые полагают, что в числе общих функций управления должна присутствовать и информационная функция. Однако, вводя в систему управления понятие информационной функции, они не раскрывают ее содержание и порядок реализации. По мнению других ученых, в числе общих функций управления должна быть функция учета, содержание которой определяется как «систематический сбор информации о статике (структуре) и динамике (изменении) состояния объекта управления и внешней среды»<sup>1</sup>. При этом учет обеспечивает потребность субъекта управления в управленческой информации. Одновременно в числе обеспечивающих функций определяется и функция информационного обеспечения, реализация которой возлагается на информационные центры. Такой подход к определению функций приводит к функциональному дублированию и не решает проблем, связанных с информационной деятельностью.

Кроме того, с точки зрения классификации функций социальных систем<sup>2</sup> и информатики, учет, равно как и ввод, обработка и выдача информации, является вспомогательной функцией в системе информационного обеспечения системы управления. С учетом научных мнений автором была обоснована целесообразность введения понятия информационной функции как общей функции социальных систем в статье «Информационная функция как общая функция управления социальными системами»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Основы управления в органах внутренних дел: учеб. / под общ. ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – С. 59.

<sup>2</sup> Костюченко Н.И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. – Краснодар, 2016. – С. 360.

<sup>3</sup> Костюченко Н.И. Информационная функция как общая функция управления социальными системами // Вестник Харьковского национального университета им. В.Н. Каразина. Сер. Право. 2013. – № 1082. – С. 342–347.

На основе изложенного необходимо рассмотреть некоторые аспекты, связанные с реализацией функций, которые имеют отношение к проблемам информационного обеспечения. Общепринятое научное мнение определило детерминацию элементов системы при формировании структуры социальных систем и реализации их функций: «система – цели – задачи – функции – структура (структурные подразделения, должности)».

Информационная функция является общей функцией управления, поэтому она будет присутствовать в деятельности любого подразделения, но цели, задачи и объемы реализации ее будут различны для каждого из них.

Обращаясь к содержанию информационной функции с точки зрения информатики и теории управления, можно отметить, что ее реализация требует осуществления комплекса действий (по сути, вспомогательных функций), связанных с информационным обеспечением: получение, сбор, первичная обработка; ввод в информационные системы (учет информации); хранение; вывод и обобщение информации; подготовка ответов субъектам управления. Все перечисленные виды деятельности с точки зрения теории управления и системы классификации функций следует рассматривать как общие функции, которые в нашем случае являются вспомогательными относительно основной – информационной.

Такой подход к определению информационной функции, как общей функции управления, и ее места в системе информационного обеспечения, как основной функции, и взаимосвязь с вспомогательными функциями служит основанием для функционального разделения процесса реализации информационной функции между структурными подразделениями. Это исключит дублирование информационной деятельности структурными подразделениями ОВД и создаст условия для оптимизации информационных потоков и информационного обеспечения управленческой деятельности.

В результате рассмотрения проблем информационного обеспечения управленческой деятельности, обусловленных неопределенностью понятия «информационная функция», можно утверждать, что основными причинами их существования являются:

отсутствие научного понятия «информационная функция»;

нарушение реализации системного и функционального подходов при создании систем информационного обеспечения управленческой деятельности;

отсутствие системных связей системы информационного обеспечения и системы управления при формировании информационного обеспечения управленческой деятельности.

#### **4.2. Проблемы управления, связанные с информационным обеспечением подсистем управления социальных систем (на примере управленческой и криминологической деятельности органов внутренних дел)**

Проблемы управления социальными системами в значительной степени обусловлены резким ростом потребностей субъектов управления в управленческой информации. В результате обострилось объективно существующее в информационной деятельности противоречие между ростом необходимых объемов информации и возможностями ее обработки. Например, В.М. Колпаков, отмечая противоречие «между большими объемам информации и недостатком времени для ее обработки и использования», полагал, что его разрешение возможно при «внедрении АСУ или привлечении специально подготовленных экспертов, способных классифицировать информацию, определять ее характеристики»<sup>1</sup>. На наш взгляд, можно согласиться с приведенным мнением, за исключением тезиса «или привлечения специально подготовленных экспертов». Привлечение экспертов, безусловно, может на определенный период времени снять проблему обострения указанного противоречия, но без единой АСУ решить эту проблему вряд ли возможно.

Таким образом, проблема информатики одновременно является одной из основных проблем теории и практики социального управления и характерна для системы управления деятельностью ОВД, в том числе для сферы.

Решение указанной проблемы возможно при условии: внедрения новых и совершенствования существующих информационных технологий и автоматизированных систем управления; функциональной оптимизации деятельности информационных подразделений и организации их взаимодействия с другими подразделениями ОВД; подготовки специалистов и экспертов для работы в сфере информационного и аналитического обеспечения управления; решения проблем теории

---

<sup>1</sup> Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений деятельности: учеб. пособие. – Киев: МАУП, 2000. – С. 156.

управления, связанных с явлениями «система», «функция управления» и «управленческие связи». Выполнение этих условий необходимо и для формирования алгоритмов, которые послужат основанием для создания программных комплексов банков данных (БД) и информационных систем, необходимых для информационного обеспечения управленческой и криминологической деятельности.

Для более детального исследования проблем теории и практики управления социальными системами, связанных с их информационным обеспечением, рассмотрим их на примере информационного обеспечения криминологической деятельности ОВД.

С точки зрения теории систем и теории управления правоохранительная деятельность государства как социальной системы является одной из функций государства. При этом предупреждение и профилактика являются необходимыми функциями системы ОВД как подсистемы государства. Эти функции должны реализовываться ОВД при решении задач по обеспечению правопорядка в государстве.

Значение данной функции правоохранительных органов для государства трудно переоценить. Это отмечали многие мыслители (Аристотель, Вольтер, Ш. Монтескьё, К. Маркс). Ч. Беккариа полагал: «Лучше предупреждать преступления, чем карать за них. Это составляет цель любого хорошего законодательства, которое, в сущности, является искусством вести людей к наивысшему счастью или к возможно меньшему несчастью»<sup>1</sup>.

Исследование проблем предупреждения (профилактики) преступности осуществляется в рамках одного из разделов криминологии – теории предупреждения преступности, которая основывается «на всей совокупности всей информации», имеющейся в ОВД<sup>2</sup> и относящейся к сфере криминологической деятельности, и ее всестороннем анализе.

Тезис о том, что для криминологии необходима «вся информация, имеющаяся в ОВД» возвращает нас к уже рассмотренному противоречию теории информации между «необходимыми объемами информации и возможностями ее обработки». В связи с этим становится очевидным значение решения проблемы информационного обеспечения управленческой и криминологической деятельности.

Основой криминологических исследований является информация, которая появляется в результате деятельности правоохранитель-

---

<sup>1</sup> Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. – М.: Стелс, 1995. – С. 233.

<sup>2</sup> Теоретические основы предупреждения преступности / Ю.М. Антонян, А.Э. Жалинский, В.К. Звирбуль, В.В. Клочков и др. – М.: Юрид. лит., 1977. – С. 68.

ных органов по охране общественного порядка и имеет непосредственное отношение к проблемам, исследуемым криминологией. В свою очередь, информация о результатах криминологических исследований необходима для принятия управленческих решений субъектами управления ОВД. В связи с этим вопросы информационного обеспечения криминологической деятельности в сфере предупреждения преступлений являются ключевыми как для криминологической, так и для управленческой деятельности ОВД в целом.

Следует отметить, что проблема роста информационных потребностей субъектов управления ОВД в значительной мере связана с необходимостью реализации криминологической функции ОВД в части применения конкретно-социологических методов. Эти методы имеют особое значение для исследования информации о преступной деятельности, непосредственно связаны с получением и обработкой этой информации и предполагают, что по объему выборки информации они должны быть максимально возможными. В то же время в силу рассмотренных проблем информационного обеспечения возможности таких выборок существенным образом ограничены в объемах, пространстве и времени.

Для подтверждения изложенного обратимся к следующему примеру. Криминологический метод изучения информации предполагает исследование целого ряда документов различного вида: статистических отчетов (МВД, прокуратуры, судов, органов юстиции (формы № 1, 1а, 1г, 1р, 2, 3 МВД России, № 1, 10, 11 МЮ РФ и др.); материалов уголовных дел, заявлений о преступлениях с ответами на них; жалоб; материалов контролирующих органов, бюро судебно-медицинской экспертизы, средств массовой информации; паспортов регионов; обобщенных результатов анализа социально-экономической ситуации; результатов ранее проводившихся исследований проявлений преступности и связанных с ними явлений; иных документов<sup>1</sup>. Такая разноплановость информации, ее значительные объемы, необходимые для криминологических исследований и прогнозирования на ее основе развития криминогенной обстановки, предполагает наличие эффективного информационного обеспечения и соответствующего БД.

Вопрос о создании БД на базе картотек первичного учета для криминологической деятельности неоднократно поднимался криминологами. При этом были сформулированы специфические требования к формированию БД, главным из которых было требование о непрерывности

---

<sup>1</sup> Криминология: учеб. для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 49, 53, 54.

учета, подразумевающего формирование в одном документе всей информации, от заявления до его реализации в любом виде (отказа в возбуждении, возбуждении уголовного дела, решении суда и снятии судимости). На практике существующая структура БД не позволяет осуществлять такие операции, поскольку учет информации ведется на основе каждого документа в отдельности и не предполагает учета взаимосвязи с другими документами.

Таким образом, вопрос о создании БД для криминологических исследований, безусловно, справедлив. Более того, он актуален и для информационного обеспечения управленческой деятельности ОВД в целом. Однако создание отдельного криминологического БД с точки зрения информатики вряд ли целесообразно. Значительные объемы информации, необходимой для криминологических исследований, уже содержатся в информационных массивах МВД (ОВД). Создание нового банка данных приведет к многократному дублированию информационной деятельности и непроизводительным затратам, в том числе финансовым.

Кроме того, информация, имеющая отношение к криминологии, хранится в БД разных государственных учреждений и ведомств. Ее повторный учет в новом банке данных также приведет к дублированию информационной деятельности и непроизводительным трудовым затратам. Частное решение проблемы информационного обеспечения криминологической функции ОВД приведет к возникновению новых проблем в системе управления МВД (ОВД).

Рассмотренные проблемы реализации криминологической и управленческой деятельности ОВД в целом обусловлены рядом причин, связанных теорией систем, теорией управления и диалектикой. С точки зрения этих наук информационное обеспечение необходимо рассматривать не только как деятельность или как функцию системы ОВД, а прежде всего как одну из подсистем ОВД, которая является результатом реализации информационной функции, о которой шла речь в предыдущем параграфе.

Отсутствие указанного подхода к исследованию интересующих нас проблем является одной из основных причин возникновения проблем информационного обеспечения не только ОВД и криминологии, но и любой социальной системы, поскольку создания БД и формирование его структуры диктуется потребностями управленческой деятельности конкретной системы.

В предыдущем параграфе были приведены два мнения относительно целей информационного обеспечения социальных систем.

И.Н. Старостенко, Ю.Н. Сопильняк и М.В. Шарпан полагают, что основная цель информационного обеспечения определялась как «предоставление всеобщего доступа сотрудников ОВД к информации»<sup>1</sup>. Другими словами, каждый сотрудник, в том числе и руководитель, должен самостоятельно получать интересующую его информацию, т. е. затрачивать рабочее время (и немалое) на реализацию не свойственной ему функции. Ю.А. Соколов утверждает, что информация должна своевременно доставляться «каждому работнику системы управления» в нужном объеме и виде<sup>2</sup>.

Если формировать информационное обеспечение криминологии в соответствии с первым мнением, то сотруднику придется даже в специализированном БД для проведения криминологического исследования сделать множество запросов и получить множество выборок информации. Вполне понятно, что временные трудозатраты будут слишком велики, поскольку, как свидетельствует практика, количественные массивы анализируемой информации могут измеряться тысячами единиц.

В случае с обеспечением управленческой информацией проблема будет еще сложнее, поскольку субъект управления должен получить информационные выборки и осуществить их анализ. Насколько это возможно и обоснованно для руководителя любого уровня, судить читателям, однако с уверенностью можно сказать, что у субъекта управления в этом случае не останется времени на управленческую деятельность. Такой подход к информационной деятельности приведет к возникновению новых проблем в системе управления ОВД.

На наш взгляд, мнение о доставке информации каждому работнику является более приемлемым, можно сказать оптимальным. Такой подход устраняет множество проблем теории и практики социального управления и системы управления в ОВД, поскольку в нем изначально заложен принцип функционального разделения труда, который исключает дублирование деятельности структурных подразделений и отдельных должностей системы. При этом пользователь получает информацию в том объеме и виде, который ему необходим для исполнения своих функциональных обязанностей.

---

<sup>1</sup> Информатика и информационные технологии в профессиональной деятельности: курс лекций: в 2 ч. Ч. 1: Основы информатики и введение в профессиональные информационные технологии / И.Н. Старостенко, Ю.Н. Сопильняк, М.В. Шарпан. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2013. – С. 3, 5.

<sup>2</sup> Соколов Ю.А. Информационное обеспечение управленческой деятельности // Научно-техническая информация. – 1989. – № 7. – С. 2.

Таким образом, рассмотрение информационного обеспечения как системы уже на этапе исследования ее целей дает возможность раскрыть основные причины существующих проблем информационного обеспечения управленческой и криминологической деятельности ОВД, а на этом примере и социального управления в целом. Путь решения этих проблем достаточно очевиден в случае применения системного, функционального и структурного подходов. Поиск, обработку и подготовку информации для управленческой деятельности должны осуществлять сотрудники подразделений, которые реализуют функцию информационного обеспечения, а не сотрудники, реализующие правоохранительную функцию, субъекты управления и криминологи. При этом результатом их информационной деятельности должны быть не унифицированные справочные ответы на унифицированные запросы, а фактографические и статистические документы информационно-аналитического характера, в исчерпывающем объеме отражающие состояние объекта управления, результаты его деятельности и обеспечивающие субъекту управления возможность реализовывать функцию принятия управленческих решений<sup>1</sup>.

Результатом деятельности информационных подразделений должна быть полная, достоверная и своевременная информация. На ее основе субъекты управления смогут принимать обоснованные управленческие решения и осуществлять эффективное управление, а криминологи смогут проводить исследования на максимально возможных выборках и готовить более обоснованные прогнозы в части развития криминогенной обстановки и проведения профилактических мероприятий по предупреждению преступлений. Такой подход к информационному обеспечению более предпочтителен и с точки зрения теории и практики управления. Он изначально предполагает разделение функциональных обязанностей между пользователями БД и информационными работниками, обеспечивающими функционирование БД, исключая дублирование их информационной деятельности и повышая ее производительность.

Для уяснения сути этого подхода необходимо обратиться к соотношению понятий «система управления», «подсистема информационного обеспечения», а также понятию «функция» как элементу системы управления и подсистемы информационного обеспечения.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Принятие управленческого решения как общая функция управления // Вестник Харьковского национального университета им. В.Н. Каразина. Сер. Право. – 2013. – № 1077. – С. 234–237.

Подавляющее большинство ученых определяют функции управления как обособленный вид деятельности, обеспечивающий достижение целей системы. При этом они обосновывают их место в детерминации элементов социальных систем: «цели – задачи – функции – структура», полагая, что она характерна для любого уровня социальной системы и ее подсистем.

В рассматриваемом нами случае одной из целей системы управления является ее информационное обеспечение, а задачей – своевременная доставка каждому пользователю необходимой ему информации в удобном для него виде. Достижение этой цели и решение вытекающей из нее задачи должна обеспечить реализация функции (обособленной деятельности), которую определяют как функцию информационного обеспечения. Однако, как уже было отмечено, ее реализация не обеспечивает информационных потребностей криминологических исследований и системы управления ОВД. В связи с этим целесообразно обратиться к другим научным мнениям относительно понятия функции управления.

В теории управления многие ученые, основываясь на положениях диалектики, полагают, что в числе общих функций управления должна присутствовать информационная функция. Она по своим целям и содержанию должна охватывать все направления информационной деятельности системы, в том числе учет, коммуникации, информационное обеспечение и др. К этому выводу нетрудно прийти, рассмотрев такие элементы системы управления, как управленческие связи. Носителем прямых и обратных управленческих связей является информация. Однако, рассматривая информацию, хранящуюся в БД, мы не найдем информации, которая бы обеспечивала информацией функционирование этих связей. Это обусловлено тем, что определение понятия «информационное обеспечение» как вида деятельности накладывает ограничение на ее цели, задачи и содержание и не предусматривает взаимосвязь с процессами функционирования управленческих связей.

В то же время понятие информационной функции как общей функции управления предполагает более полное ее содержание по сравнению с действием информационного обеспечения, а направления реализации функции не ограничиваются только информационным обеспечением<sup>1</sup>. По этой причине реализация информационной функции непосредственно связана не только с функционированием банков данных, но и с функционированием информационных потоков.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Информационная функция как общая функция управления социальными системами // Вестник Харьковского национального университета им. В.Н. Каразина. Сер. Право. – 2013. – № 1082. – С. 342–347.

Так, в процессе реализации информационной функции обеспечивается:

    доведение управленческой информации до объектов управления – прямые связи;

    получение субъектами управления информации о состоянии объектов управления – обратные связи.

На основании рассмотренной проблемы информационного обеспечения как проблемы теории и практики управления социальными системами можно констатировать, что проблемы управления в этой сфере деятельности носят двойственный характер. С одной стороны, они обусловлены проблемами информационной деятельности, а с другой – эти проблемы непосредственно связаны с теорией и практикой управления социальными системами. Проблемы информационной деятельности обусловлены значительным ростом потребностей субъектов управления в управленческой информации и отсутствием возможностей их разрешения при современном уровне информационного обеспечения. Проблемы, связанные с системой управления, обусловлены неопределенностью понятийного аппарата функций управления, отсутствием структуры системы информационного обеспечения, а также системы управленческих связей и информационных потоков.

В числе причин, которые привели к возникновению этих проблем, можно назвать:

    отсутствие системного, функционального, структурного и диалектического подходов при создании систем информационного обеспечения управленческой деятельности социальных систем;

    нарушение законов теории социальных систем и теории управления в части детерминации элементов социальных систем при построении системы управления и системы информационного обеспечения ОВД;

    создание банков данных, которые построены по принципу «запрос-ответ» и не предназначены для формирования обобщенной и аналитической информации;

    наличие разрозненных БД, которые не объединены в единой информационной системе;

    отсутствие связей с БД других государственных органов на уровне автоматизированного обмена информацией.

Разрешение указанных проблем предполагает:

    оптимизацию понятийного аппарата на основе научных исследований и закрепление его в научной и практической деятельности;

    исследование феномена «информационная функция» с целью формирования механизма ее реализации (получение, учет, обработка и выдача необходимой информации), своевременной доставки каждому

работнику системы управления необходимой именно ему информации в удобном для него виде;

формирование структуры базы данных для криминологической и управленческой информации, формирование которой осуществить на основе БД МВД (ОВД);

Кроме того, в силу разрозненности БД МВД (ОВД), прокуратуры, юстиции и т. д.) выработать единые требования к вводу, обработке, хранению и выводу информации, подлежащей обмену, предусмотрев преобразование форматов информации, хранящейся в существующих БД<sup>1</sup>, как основы автоматизированного межбанковского обмена информационными документами и на этой основе автоматизированного пополнения базы данных «Криминология» и «Управление». Для обеспечения полного цикла системы информационного обеспечения управленческой деятельности необходимо создание единого автоматизированного рабочего места для всех пользователей системы ОВД, которое с точки зрения форматов информационных документов должно быть полностью сопряжено со структурами существующих БД, в том числе БД «Управление» и «Криминология».

Комплексная реализация перечисленных мероприятий позволит разрешить проблему информационного обеспечения управленческой деятельности ОВД, устранить дублирование деятельности подразделений ОВД и создать на этой основе возможности для повышения эффективности их деятельности.

---

<sup>1</sup> Костюченко Н.И. Проблемы информационного обеспечения систем управления на основе больших информационных массивов // Таврический вестник информатики и математики. – 2005. – № 2. – С. 80–87; Костюченко Н.И. Проблемы организации операций ввода и вывода при обработке больших объемов фактографической информации // Там же. – № 1. – С. 54–60.

## Заключение

Рассмотренные проблемы, безусловно, не охватывают весь комплекс проблем, в связи с этим часть проблем будет рассмотрена отдельно, после опубликования монографии «Система функций социальных систем», которая послужит основой для их исследования и обоснования путей их решения.

В связи с этим автор остановил внимание на основных, можно сказать, ключевых проблемах социального управления, которые в настоящее время требуют неотложного решения и по которым были проведены предварительные исследования в цикле статей и монографии (опубликованы в 2015–2017 гг.). Полученные при этом результаты явились основой для настоящей монографии.

Из изложенного следует, что перечень проблем теории и практики управления начинается с определения самого понятия феномена «управление». Неоднозначность научных взглядов на это явление и нарушение законов управления привело к отсутствию в социальных системах структурных подразделений, которые должны были создаваться на основе реализации функции «управление». Однако, за исключением министерств обороны любых государств и их воинских формирований, таких подразделений в других социальных системах нет. И это вопреки тому, что еще сто лет назад А. Файоль обосновал необходимость их существования на промышленных предприятиях. Отсутствие решения этой проблемы привело к децентрализации механизмов государственного управления, отрицанию понятия управления и его подмене понятиями «организация», «менеджмент», что было рассмотрено на конкретных примерах.

Еще одной проблемой управления, требующей неотложного решения, является формирование различных подсистемных образований (министерств, комитетов, ведомств и их структур). Эта проблема является камнем преткновения в управленческой деятельности уже более 50 лет, а отсутствие необходимых управленческих решений приводит к бесконечным реформированиям госструктур, которые не в состоянии устранить функциональное дублирование и другие проблемы управления, связанные с оптимизацией министерств и ведомств.

Следующая проблема заводит в тупик любого субъекта управления. Научные противоречия относительно функций социальных систем приводят к ограничению их количественного состава и даже исключению этого понятия из научного арсенала. В то же время общеизвестно, что на основе функций формируются структуры социальных

систем от министерства до отдельной должности. В результате субъекты управления не могут найти ответ на вопрос, как создавать и реформировать структуры социальных систем в условиях отсутствия той или иной функции.

Еще хуже обстоит дело с информационным обеспечением управленческой деятельности. Отсутствие исследования феномена «информационная функция» приводит к тому, что в социальных системах отсутствуют подсистемы информационного обеспечения, нет сформированных информационных потоков, построение банков данных и их структуры не позволяет обеспечивать субъектов управления необходимой управленческой информацией.

Ключевой проблемой управления, рассмотренной в монографии, является проблема нормативно-правового регулирования. Как показало ее исследование, нормативно-правовое обеспечение формируется в отрыве от теории систем и теории социального управления. В этих условиях субъекты управления вынуждены формировать структуры систем (структурные элементы и их связи) на основе сформированных норм, а не на основе законов управления. Результат этого очевиден – бесконечные реформирования государственных структур, не приносящие желаемого эффекта.

Анализ рассмотренных материалов позволяет сделать выводы о причинах появления проблем теории и практики социального управления. Практически все они связаны с нарушением методологии их исследования. Во всех случаях объектами и предметами научных исследований явлений были феномены системного характера. Однако при их рассмотрении системный подход не применялся, что и приводило к ошибочным выводам. Этому способствовало и отсутствие диалектического подхода, что приводило к отрицанию основных элементов социальных систем «структура», «функция», «управление», возникновению полифонии понятийного аппарата и теоретическим противоречиям, которые обусловили разрыв теории и практики управления.

Отсутствие применения конкретно-исторического метода привело к тому, что на протяжении десятков лет не были реализованы теоретические выводы, применение которых могло предотвратить появление многих ошибочных мнений.

Оставшиеся без внимания структурный и функциональный подходы привели к серьезным проблемам, вплоть до отрицания понятий «функция» и «система», когда организация как материальное явление не рассматривалась ни как система, ни как структурное образование системы, ни как функция системы.

Анализ причин, проблем и определения путей их устранения показывает, что для эффективного их решения и исследования еще некоторых проблем необходимо предварительное исследование такого явления социальных систем, как «система функций социальных систем». Работа над этим исследованием практически завершена и будет опубликована в текущем году. Кроме того, отдельных исследований требуют системы информационного и нормативно-правового обеспечения.

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Полифония и неопределенность понятийного аппарата теории управления как проблема теории и практики управления</b> .....	8
1.1. Проблемы теории и практики управления социальными системами, обусловленные неоднозначностью понятийного аппарата теории управления .....	8
1.2. Проблемы управления социальными системами, связанные с многозначностью определения понятия «управление» в теории управления и административного права (на примере органов внутренних дел) .....	17
1.3. Неопределенность соотношения понятий «управление» и «организация» как проблема теории и практики управления .....	30
1.4. Проблемы теории и практики управления, связанные с неопределенностью соотношения понятий «управление» и «менеджмент» .....	38
1.5. Проблемы формирования понятийного аппарата теории управления, связанные с неоднозначностью определения феномена «прогнозирование» как общей функции социальных систем .....	47
1.6. Проблемы теории управления, связанные с неопределенностью феномена «принятие управленческого решения» .....	54
1.7. Проблемы управления системой национальной безопасности, обусловленные неоднозначностью определения феномена «безопасность» как функции социальных систем .....	64
1.8. Проблемы теории управления, связанные с неоднозначностью определения понятия «безопасность» как системного явления .....	73
<b>Глава 2. Проблемы управления, обусловленные методологией научных исследований</b> .....	81
2.1. Проблемы теории управления, связанные с методологией исследования систем управления социальными системами .....	81
2.2. Проблемы теории и практики управления социальными системами, обусловленные проблемами применения системного подхода .....	85
2.2.1. Феномены «система» и «социальная система» в научной литературе и проблемы теории и практики управления .....	85

2.2.2. Классификация социальных систем как проблема теории управления .....	95
2.2.3. Неоднозначность определения понятия «структура социальных систем» как проблема теории и практики управления .....	101
2.3. Проблемы управления социальными системами, связанные с диалектическими аспектами исследования феномена «социальная система» .....	108
2.4. Проблемы теории и практики управления социальными системами, обусловленные историческим аспектом формирования науки управления (на примере анализа научно-практического наследия А. Файоля) .....	116
<b>Глава 3. Проблемы управления, связанные нормативно-правовым обеспечением управленческой деятельности .....</b>	<b>127</b>
<b>Глава 4. Проблемы информационного обеспечения как проблемы теории и практики управления социальными системами .....</b>	<b>135</b>
4.1. Проблемы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, связанные с неопределенностью понятия «информационная функция управления» .....	135
4.2. Проблемы управления, связанные с информационным обеспечением систем управления социальных систем (на примере управленческой и криминологической деятельности органов внутренних дел).....	143
<b>Заключение .....</b>	<b>152</b>

*Научное издание*

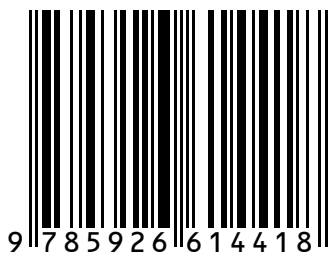
**Костюченко Николай Иванович**

**ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ  
СОЦИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ**

Редактор *Т. Г. Кривошеева*

Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1441-8



Подписано в печать 28.02.2018. Формат 60x84 1/16.  
Усл. печ. л. 9,2. Тираж 500 экз. Заказ 670.

Краснодарский университет МВД России.  
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.