

УДК 347.1

DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-201-204

Петрова Ольга Викторовна
Olga V. Petrova

кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры теории и методологии государственного управления

Академия управления МВД России (125993, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8)

candidate of sciences (law), deputy head of the department of theory and methodology of public administration

Management academy of the Ministry of the interior of the Russian Federation (8 Zoi and Aleksandra Kosmodemyanskikh, Moscow, Russian Federation, 125171)

E-mail: 5elfxf@mail.ru

О механизме реализации принципа сочетания централизации и децентрализации управления в органах внутренних дел

On the mechanism for implementing the principle of combining centralization and decentralization of management in the internal affairs bodies

В статье рассматривается проблема сочетания централизации и децентрализации управления в органах внутренних дел. Акцентируется внимание на сущности данного принципа, необходимости его глубокого понимания и рационального применения. Делается вывод о том, что наиболее эффективной реализации принципа сочетания централизации и децентрализации управления можно добиться посредством выработки и дальнейшего совершенствования соответствующего механизма, устанавливающего целесообразное разграничение, распределение и делегирование полномочий, способствующих успешному выполнению задач, стоящих перед органами внутренних дел.

Ключевые слова: принцип сочетания централизации и децентрализации управления, делегирование полномочий, органы внутренних дел, разграничение полномочий.

The article deals with the problem of combination of centralization and decentralization of management in the internal Affairs bodies. Attention is focused on the essence of this principle, the need for its deep understanding and rational application. It is concluded that the most effective implementation of the principle of combination of centralization and decentralization of management can be achieved through the development and further improvement of the appropriate mechanism that establishes the appropriate separation, distribution and delegation of powers that contribute to the successful implementation of the tasks facing the internal Affairs bodies.

Keywords: principle of combination of centralization and decentralization of management, delegation of powers, bodies of internal Affairs, differentiation of powers.

Реформирование системы Министерства внутренних дел Российской Федерации как важнейшего органа не только исполнительной власти, но и правоохранительной структуры государства с 2011 года направлено на оптимизацию процессов организационно-технологического характера, в которых решение вопросов централизации и децентрализации на различных уровнях управления, играющих роль регуляторов рационализации внутриорганиза-

ционных вертикальных связей, в значительной степени определяет результативность деятельности органов и подразделений внутренних дел в целом.

К проблеме сочетания методов централизации и децентрализации управления в современном менеджменте и теории организации, в том числе в органах внутренних дел, проявляется интерес как со стороны науки, так и практики. Однако в настоящее время нельзя считать, что

© Петрова О.В., 2019

даже на теоретическом уровне применительно к сфере внутренних дел решены все задачи распределения и перераспределения полномочий и компетенций руководителей территориальных органов и подразделений внутренних дел на различных уровнях управления (федеральном, региональном, межрегиональном, районном). Это подтверждается отсутствием единства взглядов специалистов, чему часто способствует односторонний подход к использованию принципа сочетания централизации и децентрализации, а также стереотипность мышления с превалированием исторически сложившихся типовых схем и структур управления.

Вместе с тем, эффективное сочетание централизации и децентрализации управления органами исполнительной власти в условиях специфики административно-территориального деления Российской Федерации актуально и с точки зрения нормативно-правового регулирования, так как указанный принцип хотя и нашел свое конституционное закрепление (ст. 71, 72 Конституции РФ), в ведомственных и межведомственных нормативных правовых актах механизм его реализации нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Единство государственной системы, обеспечивающей правоохранительную функцию, в значительной степени определяется предметами и полномочиями, относящимися к ведению федеральных органов исполнительной власти, а также совместному ведению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представляя собой централизацию, которая рационально распределяется по компетенции федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации. Ее пределы определены как федеральным, так и региональным законодательством в части: координации деятельности из одного центра всех уровней власти; иерархичности организационно-управленческих связей; сосредоточения властных полномочий на высшем уровне управления; распределения материально-технических, финансовых и иных ресурсов; организационно-штатного проектирования структурного построения и т. п.

Напротив, законодательное уточнение с закреплением предметов ведения и полномочий за органами власти и управления на определенном уровне иерархии управления, осуществляющими их самостоятельно, без вмешательства со стороны вышестоящих органов, а также при отсутствии разделения их компетенции по вертикали свидетельствует о децентрализации си-

стемы управления. Соответственно, уточняются и предметы ведения и полномочия, которые в данном случае в большей степени независимы от властных полномочий вышестоящих органов исполнительной власти [1, с. 58].

Децентрализация также характеризуется инициативностью в выработке и принятии управленческих решений с участием в этом процессе и контролем общественности именно на региональном и районных уровнях; максимальной приближенностью к объектам управления; саморегулированием; обеспеченностью ресурсами; соответствующим структурным построением [2, с. 17].

Принцип сочетания централизации и децентрализации управления некоторыми авторами определяется в качестве одного из основных законов управления, так как играет особую роль в формировании управленческих отношений на различных уровнях, отражая закономерности объективно необходимого разделения и закрепления соответствующих компетенций субъектов управления [3, с. 148].

Законодательное закрепление статуса полиции как составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел [4] подчеркивает приоритет централизованной формы управления на современном этапе реформирования органов внутренних дел при условии обязательного соблюдения принципа субординации в иерархии управления.

Таким образом, централизованно координируя деятельность органов и подразделений внутренних дел, государство обеспечивает осуществление комплексного целенаправленного воздействия на функционирование значительной части всей правоохранительной системы, что можно отнести к преимуществу централизованного управления.

Однако при централизованной форме управления возникают и некоторые объективные затруднения, связанные с многоступенчатостью построения и сложностью линейно-функциональной системы управления, что отражается на оперативности в прохождении управленческих команд и эффективности обратной связи.

Кроме того, сверхцентрализация приводит к нерациональному дроблению и дублированию функций, необходимости оптимального распределения полномочий и ответственности по компетенции субъектов в иерархии управления. Также возникает объективная необходимость в ужесточении контроля за деятельностью многочисленных объектов, часто оборачивающегося

мелочной опекой, но при этом, как правило, понижается инициативность руководителей среднего звена и их ответственность за выполнение своих непосредственных должностных обязанностей. Сложная структура централизованного управления приводит к увеличению численности его аппарата, что, в свою очередь, влечет рост объема управленческой документации и бюрократизацию системы в целом.

Полная же децентрализация системы органов внутренних дел может привести к рассогласованности управленческой деятельности, что негативно скажется на ее эффективности.

Поэтому, как показывает практика, для качественного решения столь важных для личности, общества и государства задач, необходимо оптимальное сочетание преимуществ как централизованной, так и децентрализованной модели построения системы МВД России [5, с. 4].

Таким образом, приходим к необходимости соблюдения в системе органов внутренних дел определенных пределов централизации, выход за которые может повлечь разного рода негативные последствия.

В целях нахождения оптимальной степени сочетания централизации и децентрализации управления в органах внутренних дел представляется первостепенным выработать механизм (алгоритм) (определить процедуру) нахождения этого предела (степени, меры) посредством четкого определения и разграничения полномочий в сфере внутренних дел на федеральном (внешнем) уровне. Их закрепление в совместных нормативных правовых актах с различными федеральными органами исполнительной власти, в нормативных правовых актах высших законодательных и исполнительных органов государственной власти и других несомненно повлияет на повышение эффективности управленческой деятельности.

На высшем уровне должны определяться: порядок, соотношение, взаимовлияние, взаимозависимость основных элементов централизации и децентрализации, а также устанавливаться цели, задачи, функции, общие направления деятельности системы органов внутренних дел в целом.

Разграничение полномочий внутри системы органов внутренних дел на уровне МВД России, межрегиональном, региональном, местном уровнях происходит посредством издания соответствующих нормативных правовых актов, определяющих соответствующие полномочия субъектов системы.

Кроме того, в целях реализации положений статьи 72 Конституции РФ о том, что охрана

общественного порядка находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов, на данном уровне необходимо издание совместных нормативных правовых актов органов внутренних дел с региональными органами государственной власти.

В настоящее время такие полномочия не разграничены, в связи с чем в должной мере не реализована организация охраны правопорядка на территории субъектов Российской Федерации.

Завершающий этап распределения конкретных полномочий, то есть непосредственная реализация принципа сочетания централизации и децентрализации управления, происходит посредством закрепления конкретных прав и обязанностей за определенным сотрудником органов внутренних дел в его должностной инструкции (должностном регламенте).

Вместе с тем, после разграничения и конкретного закрепления полномочий на любом из перечисленных выше уровней можно применить делегирование определенных полномочий как одну из форм децентрализации.

Делегирование полномочий обеспечивает возможность принятия наиболее обоснованных решений, способствует повышению ответственности исполнителей, развитию их инициативы, творчества и способностей, связанных с руководством коллективом и т. п. Кроме того, появляется возможность для руководителей сконцентрироваться на более важных делах, за счет самостоятельности подчиненных повышается оперативность управления, растет уровень доверия, сплоченность коллектива, что положительно сказывается на морально-психологическом климате.

Однако весь процесс делегирования зачастую затрудняют проблемные вопросы следующего характера. Это отсутствие методологических основ делегирования, а также системного подхода, которые позволяют рассматривать делегирование и как механизм, интегрирующий в единое органическое целое отдельные управленческие элементы, и как определенный алгоритм, логическая последовательность действий [6, с. 7].

Необходимо также отметить, что одного лишь нахождения и установления предела (степени, меры) централизации недостаточно для эффективного управления органами внутренних дел. Необходим постоянный внутренний и внешний контроль, анализ результативности деятельности при установленной степени сочетания с необходимой корректировкой тех или

иных элементов централизации и децентрализации, в том числе и в случае объективных или субъективных причин, которыми могут являться: формы государственного устройства, правления; территория государства; политический режим; численность населения; действующее законодательство; государственно-правовые традиции, а также личность главы государства [7, с. 4].

Таким образом, наиболее эффективной реализации рассматриваемого принципа можно добиться посредством выработки и дальнейшего совершенствования соответствующего механизма, устанавливающего целесообразное разграничение, распределение и делегирование полномочий, способствующих успешному выполнению задач в сфере правоохраны, а также обеспечивающего постоянный внутренний и внешний контроль, анализ результативности деятельности органов внутренних дел, осуществляя при необходимости соответствующую корректировку тех или иных элементов централизации и децентрализации управления.

Примечания

1. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.
2. Шишова Ж.А. Централизация: каковы пределы? // Законодательство и экономика. 2007. № 1.
3. Управление организацией: Энциклопедический словарь. М., 2001.
4. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

5. Хадисов Г.Х. Распределение компетенции органов внутренних дел в правоохранительной сфере на различных уровнях управления (теоретические и организационно-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

6. Балданов Э.Б. Делегирование должностных полномочий в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

7. Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Общеправовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.

References

1. Administrative law of the Russian Federation: textbook. Moscow: ICD "Mirror-M" Publ., 2002. (In Russ.)
2. Shishova Zh.A. Centralization: what are the limits? *Legislation and economics*, 2007, no. 1. (In Russ.)
3. Organization Management: Encyclopedic dictionary. Moscow, 2001. (In Russ.)
4. On the Police: federal law dated February 7, 2011 no. 3-FZ (as amended on July 18, 2019). *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 7, art. 900. (In Russ.)
5. Khadisov G.Kh. Distribution of competence of law enforcement bodies in the law enforcement sphere at various levels of government (theoretical and legal aspects). Author's abstract... candidate of legal sciences. Moscow, 2003. (In Russ.)
6. Baldanov E.B. Delegation of authority in law enforcement bodies. Author's abstract... candidate of legal sciences. Moscow, 2008. (In Russ.)
7. Khodov N.V. Centralization and decentralization of state power in modern Russia: A general legal analysis. Author's abstract... candidate of legal sciences. Nizhny Novgorod, 2005. (In Russ.)