

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ОВД



Ульянов А.Д.
кандидат юридических наук, доцент,
Академия управления МВД России



Жаглин А.В.
кандидат юридических наук, доцент

МЕТОДЫ РУКОВОДСТВА, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

METHODS MANUAL FOR USE IN THE MANAGEMENT OF HEAD OF REGIONAL AUTHORITY OF THE INTERIOR

В работе проводится сравнительный анализ содержания методов управления и методов руководства, применяемых в органах внутренних дел.

This paper presents a comparative analysis of the content management techniques and management practices used in organs of internal affairs.

Любая организация существует и функционирует благодаря осуществляемому в ней руководству, которое, как правило, является целенаправленным и предполагает достижение поставленных целей. Этот процесс реализуется благодаря существующей в организации системе управления, располагающей реально действующими руководителями, личностные характеристики и методы работы которых обуславливают не только качество управления, но и эффективность функционирования организации в целом. Особое значение личность руководителя приобретает в иерархических, построенных по принципу единоначалия структурах, таких как органы внутренних дел. Многоцелевой, разноплановый и многофункциональный характер деятельности этих органов государственной исполнительной власти предопределяет исключительно высокие требования к уровню организационного мастер-

ства руководителя, которое, как известно, материализуется в его организационной работе. Причем это мастерство приобретает не сразу, а в процессе накопления опыта управленческой деятельности.

В связи с этим представляется актуальным исследование проблем, связанных с определением места и роли *методов руководства* в общей системе организации и управления социальными процессами. И хотя эти проблемы зачастую недооцениваются, сводятся к механическому решению оперативно-служебных задач, роль методов руководства, в том числе в системе органов внутренних дел, исключительно велика. По существу, нет таких административных, социально-психологических вопросов руководства, которые не требовали бы применения комплекса разнообразных средств их решения, мобилизации воли, сознания и энергии людей.

Следует отметить, что в специальной литературе нередко смешиваются (или, во всяком случае, им не дается четкого определения) понятия «методы руководства» и «методы управления» [1]. Между тем, *методы руководства* отличны от *методов управления*, хотя и связаны с ними. Разделение проводится преимущественно на теоретическом уровне, поскольку в реальном управлении они образуют единое органичное целое.

Исследование сущности методов руководства, позволяет констатировать наличие в научной литературе различных толкований понятия «метод». В частности, под *методами управления* понимают «способы достижения какой-либо систематизации цели, путь решения какой-либо задачи» [2], «способы воздействия субъекта на управляемые объекты» [3], «способы осуществления задач и функций» [4], призванные обеспечить реализацию решений способы воздействия на подчиненных руководителей и работников [5]. *Методы руководства* определяют как «способы и приемы воздействия руководителя на коллектив для более полного использования имеющихся возможностей в целях решения поставленных перед ним задач» [6].

Анализ приведенных понятий позволяет рассматривать *методы управления* в качестве явления, раскрывающего образ действия субъекта в ходе осуществления управления. Методы управления можно также рассматривать как способы осуществления функций управления (способы выполнения различных видов деятельности, а не воздействие), т.е. своеобразную технологию этой работы. Например, при разработке новой организационной структуры органа внутренних дел (функция организации) используются как отдельные научные методы, так и комплексный подход к оргпроектированию, являющийся познавательно-программирующим. Воздействие же происходит после утверждения оргштатного расписания при его «наполнении» (кадровые перестановки, изменения должностных обязанностей, соподчиненности, горизонтальных взаимоотношений) [7]. Иными словами, методы управления как способы осуществления функций управления — это способы, при помощи которых они выполняются.

В специальной литературе в зависимости от разнообразия функций, для осуществления которых применяются те или иные методические приемы, методы управления подразделяются на три основные группы: методы управления функциональными подсистемами; методы выполнения функций управления; методы принятия управленческих решений [8].

Методы управления функциональными подсистемами в решающей степени обуслов-

лены структурой управляемого объекта, в которой существует функциональное разделение управленческого труда (подразделение полиции, следственное подразделение, кадровое, штабное, тылового обеспечения). Так, например, в процессе управления оперативно-служебной деятельностью используются методы анализа и оценки оперативной обстановки, методы прогнозирования криминальной ситуации, диагностика трудовых, материальных и иных ресурсов, другие методы.

Методы выполнения функций управления связаны с решением задач, стоящих перед субъектом управления в процессе его воздействия на объект на пути движения к намеченной цели. Среди них отметим специфические способы планирования, организации, координации, контроля и мотивации деятельности. Так, например, группа методов планирования и прогнозирования включает в себя методы экстраполяции, регрессивного анализа, мозговой атаки, экспертных оценок, факторного анализа, формирования дерева проблем и решений и др.

Методы принятия управленческих решений выступают как совокупность этапов и процедур, необходимых для разрешения той или иной проблемы, возникающей перед управляющей подсистемой. На *этапе постановки проблемы* ведущую роль играют методы сбора, хранения, обработки и анализа информации, методы фиксации важнейших событий, их описания и оценки, анализа, аналогии, моделирования и др. *Этап решения проблемы* также связан с использованием методов сбора информации; кроме того, на этом этапе активно применяются информационные технологии в качестве компьютеризованных способов анализа процессов принятия решений. На *этапе выбора решения* применяются другие методы. Среди них, прежде всего, используется метод оптимизации.

Однако принять решение, сделать выбор относительно способа воздействия еще не есть само воздействие, хотя можно найти немало примеров того, когда факт принятия решения, в особенности имеющего нормативно-правовую форму, способен оказывать немалое влияние на работников. Тем не менее, собственно воздействие начинается в процессе практической реализации соответствующих решений. И это воздействие осуществляется руководителем присущими ему методами — *методами руководства*. С этих позиций методы руководства направлены на эффективное достижение результата, их содержание определяется: а) характером воздействия (обусловлен диалектическим взаимодействием целей организующего влияния на объект воздействия); б) спецификой деятельности; в) средствами, используемыми для получения желаемого результата.

Следовательно, *методы управления* — это воздействие на объект, на систему управления, *методы руководства* — это способы воздействия на работников [9]. Большинство специалистов, занимающихся проблемой методов, утверждают, что на людей можно воздействовать двумя основными способами: *принуждением и побуждением (мотивацией)*. В первом случае сотрудников заставляют выполнить то, что от них требуется, во втором — они практически сами выполняют требуемое, поскольку в этом заинтересованы. Это же подтверждается и анализом практики управленческой деятельности.

Имеются и иные классификации. В частности, некоторые исследователи отмечают, что методы руководства всегда объективно обуславливаются существующими и возникающими в процессе управления отношениями между управляющим субъектом и объектами его управленческого воздействия. Если их рассматривать с точки зрения формы, способа воздействия на объект, то они подразделяются на *методы принуждения, побуждения, убеждения*.

Принуждение действительно только тогда, когда подчиненные хорошо осознают последствия неисполнения указаний начальника: взыскание, перевод на менее оплачиваемую или менее престижную работу, увольнение и т.п. Иными словами, подчиненный выполняет приказы, указания начальника из страха наказания. Известно, что многие руководители в большей степени любят наказывать, чем поощрять своих подчиненных. Такие руководители, как отмечают многие специалисты по вопросам управления, не относятся к разряду эффективных. Так или иначе, их подчиненные тратят большие усилия на то, чтобы избежать наказаний, и поэтому расходуют много сил и энергии не в интересах дела [10].

В зависимости от преобладания тех или иных способов можно определить и методы руководства — как *регламентирующие* и *стимулирующие (мотивирующие)*. Регламентирующие методы образуют группу организационно-административных методов (их также называют организационно-распорядительными, директивными, правовыми, властными и т.д.). Стимулирующие методы можно разделить на две группы: экономические (материально стимулирующие) и социально-психологические (воспитательные, морально стимулирующие) [11].

Методы организационно-административного воздействия опираются на власть руководителя, на его полномочия, на дисциплину и административную ответственность и предполагают однозначное поведение всех исполнителей. Их основой являются нормативные акты длительного действия — законы, директивы, приказы,

наставления, инструкции и т.д., закрепляющие задачи, функции, структуру органов внутренних дел, взаимосвязь и взаимоподчиненность структурных подразделений и отдельных должностных лиц, их статус, права, обязанности. Эти методы в силу специфики деятельности органов внутренних дел являются преобладающими. Ведомственные нормативные акты требуют организацию управления строить на основе действующего законодательства, приказов и инструкций МВД России. Примером может служить Приказ МВД России от 21.04.2011 г. №222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне», закрепляющий задачи, функции, полномочия территориальных органов внутренних дел, компетенцию должностных лиц.

В этом случае руководители органов внутренних дел выступают как полномочные представители исполнительной власти, а их предписания носят не рекомендательный, а обязательный характер. Это особенно ярко проявляется при руководстве системой и средствами в условиях сложной оперативной обстановки, при совершении террористических актов, массовых антиобщественных проявлениях, беспорядках, стихийных бедствиях, а также при других чрезвычайных обстоятельствах. Преимущества регламентирующих методов заключаются в скорости выполнения управленческих решений, в экономичности, поскольку для их реализации не нужны дополнительные ресурсы, а также в гарантированной надежности, при условии, что орган внутренних дел возглавляет сильный, умелый, опытный начальник, который является не только формально должностным лицом, но и лидером, обладающим в коллективе заслуженным авторитетом. Иногда их неправильно отождествляют с волонтаризмом, который является не чем иным, как бюрократическим администрированием, искажением нормального стиля руководства.

Организационное воздействие по виду делится на разовое (акты) и типовое (нормы). Акт — это приказ, распоряжение, указание. Норма — тоже воздействие, но на группу конкретных ситуаций. Если смысл акта: сейчас действовать так-то, то смысл нормы иной — всякий раз, когда обстановка такая-то, надо действовать так-то. Нормы разгружают руководство от огромного количества приказов. Они бывают обязывающими, запрещающими, уполномочивающими, рекомендательными и т.д. Акт включает в себя тему (что сделать), исполнителя, срок исполнения, а также процедуру отчетности. Иногда определяется и порядок действий.

Организационное воздействие включает: инструктаж, разъяснение, убеждение, обучение.

Оно может содержать и указания на формы связи с подчиненными и смежниками во время исполнения, формы отчетности и ее сроки.

Одной из основных форм воздействия, призванного доказать истинность того или иного поведения, является убеждение. Его цель состоит не только в том, чтобы привести личность к пониманию, но и в том, чтобы добиться согласия и принятия доказываемого. Убеждение затрагивает ум и эмоции в их единстве, изменяет неправильные взгляды, отношения и формирует новые.

Чтобы убеждение как форма воздействия было максимально полезным, необходимо соблюдать следующие правила:

- объективность — начальник должен верить в истинность того, в чем он убеждает подчиненных;

- всесторонность — следует полностью раскрыть вопрос, рассмотрев его различные аспекты;

- дифференцированность — содержание и форма убеждения должны отвечать уровню развития личности и занимаемой должности;

- доказательность — при всех условиях убеждение должно быть последовательным, логичным;

- эмоциональность — сухой, казенной речью вряд ли кого убедишь.

Значительное звено организационного воздействия — контроль и подведение итогов.

Составные части организационного воздействия логически очевидны. Как отмечают некоторые авторы, организационно-административные методы являются ярким примером авторитарного стиля руководства. Этот метод может дать хороший результат в том случае, если цели точно определены, ресурсы имеются, технология отработана. Требуется только четкая и качественная работа [12]. Но постоянное использование их в повседневной деятельности — дело сложное. Преобладание административных методов решения самых различных проблем в управлении, административно-командный стиль в работе многих руководителей приводят к снижению активности сотрудников, падению у них интереса к своему труду и ответственности за его результаты. Поэтому следует помнить, что организационное воздействие не самоцель. Нельзя не считаться и с тем, что многое зависит от ситуации, исполнителя, а потому приемы, понятные и неизбежные в одних случаях, превращаются в формализм для других.

И все же, несмотря на то, что в определенных ситуациях и по отношению к некоторым сотрудникам органов внутренних дел методы властного воздействия бывают совершенно необходимы, в современных условиях их эффективность заметно снижается из-за целого

ряда факторов. Несомненно, к числу решающих относится изменение социальных ценностей, когда приоритетным в определении эффективности управления становятся не технократические, а гуманистические критерии. Если прежде руководители органов внутренних дел полагались лишь на силу власти и приказы, то теперь они должны нередко считаться с чувствами и желаниями своих подчиненных.

Сегодня одним из инструментов управления становятся стимулирующие методы: экономические (материальное стимулирование) и социально-психологические, выражающиеся в налаживании прочных связей с людьми, чутком реагировании на настроения и мнения, возникающие среди личного состава, способности убеждать, стремлении добиться поддержки решений руководителя.

Стимулы, используемые для повышения эффективности труда человека, могут быть различного порядка. История земной цивилизации показывает, что основными стимулами для труда человека являются экономические, так как любой труд реализуется прямо или опосредованно в материальной сфере. *Материальное воздействие* на сотрудника осуществляется в двух формах. Через постоянную часть — основную зарплату или должностной оклад — создается общая стимулирующая ситуация. Она имеет очень существенное значение для отношения сотрудника к своей должности, к организации и соответственно ко всему спектру организационных воздействий. Переменная часть материального стимулирования (премия, выплата из фонда стимулирования, надбавки) входят в арсенал средств текущего воздействия на сотрудника, и является своего рода усилителем организационных методов. В органах внутренних дел материальное стимулирование выражается в дифференциации должностных окладов; в дифференциации специальных званий (установление некатегорийного «потолка» специального звания при занимаемой должности, например: начальник отдела — подполковник-полковник); в присвоении или представлении к внеочередному специальному званию через «ступень» (в исключительных случаях); в установлении продолжительности дополнительного отпуска за выслугу определенного количества лет; в награждении деньгами, ценными памятными подарками; в премировании, оказании материальной помощи и других формах [13].

Главное при установлении экономических стимулов, чтобы всегда выдерживался принцип «оплата по труду», что означает объективное соответствие выполняемой работы и объема, формы и срока оплаты. Дополнительные стимулы эффективного труда должны предусматри-

ваться четкой системой премий, которая, прежде всего, стимулировала бы развитие приоритетных направлений работы, а также форм ее организации и методов реализации. Система премиальной оплаты должна не только учитывать всю сложность рассматриваемой деятельности, но и быть гибкой, чтобы в полном объеме учитывать человеческий фактор.

Методы регламентирования как бы очерчивают рамки образа действий субъекта управления. К ним на основании результатов исследования можно отнести следующие методы: информирования (создания ориентирующих ситуаций, личного примера), нормирования (разрешения, запрещения, предписания).

Метод информирования предполагает способы воздействия руководителя на коллектив и отдельных подчиненных исполнителей на информационной основе, то есть путем доведения информации, детально разъясняющей предстоящие действия. Информирование исполнителей может осуществляться самыми различными способами с использованием всего многообразия форм передачи информации. Помимо прямого информирования, в ходе которого руководитель доводит сведения о цели, задачах, основных этапах и показателях деятельности, широкое распространение нашел способ создания ориентирующих ситуаций. Его применение во многом зависит от искусства руководителя, которое должно основываться не просто на знании психологии, но и, прежде всего, на изучении личности подчиненного. Ситуации, ориентирующие исполнителя на совершение необходимых действий, должны создаваться непроизвольно, естественно — в этом и состоит искусство руководителя.

Личный пример руководителя также является одним из способов реализации метода информирования. Этим способом информация доводится не в вербальной форме, а демонстрационной — путем показа на практике, какие действия и как следует осуществлять. Применение последних двух описанных способов, как правило, позитивно влияет на эффективность деятельности, но требует высокого уровня профессиональной подготовки самого руководителя.

Метод нормирования представляет собой совокупность способов воздействия в процессе руководства, основанных на установлении норм, регламентирующих действия сотрудников по осуществлению деятельности. К этим способам можно отнести разрешение, запрещение, предписание.

Разрешение — это способ воздействия на исполнителей путем описания в нормативных документах действий, которые могут быть реализованы для осуществления ими определенной

деятельности. Этим способом, как правило, нормативно закрепляются действия, реализация которых нацелена на повышение эффективности, но связана с некоторым риском. Действия, вносимые в разрешающие нормы, предварительно подвергаются глубокому анализу, прежде всего в плане оценки их последствий и практической адекватности.

Запрещение как способ воздействия в процессе руководства является противоположностью разрешения, так как на основе аналогичного анализа нормативно устанавливаются действия исполнителей, которые в случае их осуществления могут привести к нежелательному эффекту. Таким образом, действия исполнителей, которые могут оказывать негативное действие на систему управления, отражаются в запрещающих нормах. Необходимо отметить, что за нарушение норм данного вида, как правило, предусматривается ответственность виновных лиц. В зависимости от сферы деятельности, уровня управления, характера нарушенной нормы ответственность может устанавливаться самая разнообразная: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая, уголовно-правовая.

Предписание, по сравнению с вышеописанными способами, отличается тем, что в нормативный документ вносятся действия исполнителей, которые целесообразно осуществлять для обеспечения эффективной деятельности. Предписывающие нормы играют роль путеводителя в процессе осуществления деятельности, так как в них указываются конкретные действия, являющиеся обязательными для этой деятельности. В отличие от разрешения, в соответствии с которым можно осуществлять какие-то действия, и запрещения, когда, наоборот, следует воздержаться от определенных действий, рассматриваемый способ позитивно излагает, какие действия целесообразно реализовать в ходе деятельности. За невыполнение предписывающих норм в некоторых сферах деятельности может предусматриваться дисциплинарная, а в особых случаях даже иные виды ответственности.

Но не только экономические стимулы устанавливаются в ходе управленческого воздействия. В обществе действуют нормы морали, регулирующие отношения между людьми. Поэтому человек помимо материальных ценностей стремится к моральным ценностям, общественным идеалам. В практике руководства широко используются и методы социально-психологического, а также морального воздействия. Оно опирается на идейно-политические, морально-нравственные и другие факторы, так как исходит из основ психологии человека. В связи с этим важнейшее качество современного руководителя — его ориентация на людей,

искренняя убежденность в том, что люди способны к самоорганизации, инициативе, поиску собственных путей для достижения поставленной цели. Весомое проявление подобного качества — способность к командному управлению, т.е. умение подобрать команду или группу единомышленников, разделяющих не только цели, но и методы своего лидера, и организовать ее согласованную и целенаправленную работу [9. — С. 8—9].

Осознание цели работы, добросовестное отношение к выполнению обязанностей, гражданская совесть создают основу для различных форм морального поощрения. Моральное стимулирование предполагает использование взысканий, порицаний, критику и самокритику.

Конкретные способы применения данного метода могут быть самые различные: от устной благодарности руководителя до государственной награды. К группе морально-нравственных стимулов целесообразно также относить присуждение различных именных премий за заслуги в какой-то области. Это объясняется тем, что присуждение премии является в первую очередь всеобщим признанием авторитета и достижений человека в какой-то области. Кроме того, пока существует государство, при применении метода поощрения следует выделять административные стимулы.

Социально-психологические методы играют непреходящую роль в осуществлении воздействия в ходе руководства. С учетом психологии человека, как показало исследование, приоритет отдается первой группе, так как стимулирование является лучшей мотивацией в любой сфере деятельности. Как резюме может прозвучать чисто практический совет: организовывать работу в коллективе целесообразнее посредством активизации мотивов к выполнению оперативно-служебных задач, для чего сотрудники должны видеть успешность своей деятельности, иметь возможность выразить себя в труде, ощутить свою значимость.

Все методы, несмотря на их внешнюю противоположность (побуждение — принуждение, стимулирование — регламентация), тесно связаны между собой. Экономические методы опосредованно решают организационные и воспитательные задачи, административные — экономические и воспитательные, а социально-психологические способствуют решению организационных и экономических задач. Так, премирование сотрудника служит формой экономического воздействия; в то же время сам факт поощрения повышает общественный статус отличившегося и имеет социально-политическое воздействие; при этом начальник органа внутренних дел издает соответствующий приказ, т.е. применяет административный метод.

Более того, значительное преобладание в управлении лишь одного из методов, как правило, приводит к грубым ошибкам и просчетам в деятельности руководителя. Так, преобладание экономических методов, оправданное в одних ситуациях, оказывается неоправданным в других, когда начальник органа внутренних дел исходит из ложной установки, что личным составом движет лишь материальный интерес. Преобладание же административных методов постепенно вырабатывает жесткий директивный стиль со всеми его недостатками. Неограниченное применение социально-психологических методов может привести к морализаторскому стилю общения, постоянному чаепитию вместо работы, невниманию к материальным стимулам, а значит, к неудовлетворенности личного состава органа.

Каждый из методов руководства имеет сильные и слабые стороны. Поэтому перед руководителем встают следующие вопросы:

- как найти методы, которые имеют с точки зрения стоящей задачи наибольший потенциал воздействия;
- как определить сочетание различных методов руководства, чтобы их комбинация усилила мотивацию подчиненных;
- как применить избранные методы на практике с учетом особенностей сотрудников.

Методы, т.е. способы воздействия, применяются руководителем в процессе всей управленческой деятельности. Иногда высказывается взгляд, что на отдельных стадиях управления могут превалировать какие-то группы методов. Но не о превалировании каких-либо методов на конкретных стадиях, по-видимому, должна идти речь. Перед руководителями в процессе управленческой деятельности постоянно встает вопрос о мультимедийном подходе к применению методов в соответствии с составляющими управления.

Эффективное использование всего спектра методов может рассматриваться как со стороны объекта, так и со стороны субъекта руководства и управления. Руководитель и организатор имеет дело прежде всего с людьми, обладающими различными психическими свойствами — различной настроенностью и готовностью к той или иной деятельности. Учет руководителями индивидуальных особенностей исполнителей, способность упреждать их реакцию предполагает разнообразие применяемых методов. Как можно оценить руководителя с точки зрения правильности используемых им методов руководства? Для проведения такой оценки необходимо определить наиболее характерные способы применения основных методов руководства.

Заключая раскрытие методов руководства, целесообразно отметить некоторые общие моменты при изложении организационных и социально-психологических методов. Это объясняется тем, что выявленные общие закономерности при рассмотрении в организационном и социальном аспектах служат основанием для использования сходных методов в различных видах деятельности, тем более при наличии единого субъекта управления.

Представляется необходимым в целях повышения эффективности управления обратиться к тем отраслям наук, которые уже определили свои системы методов воздействия, и заимствовать то, что окажется полезным для руководителя. К таким отраслям, прежде всего, относятся педагогическая и юридическая психология, в которых описаны достаточно полно такие методы, обобщен опыт работы с личностями, отказывающимися подчиняться или сопротивляющимися воздействию.

Анализ литературы по указанным отраслям знания позволил выделить ряд следующих общих характеристик систем воздействия: во-первых, широкий спектр методов воздействия; во-вторых, их зависимость от ситуации; в-третьих, системы методов при отказах или противодействиях. Например, как отмечают специалисты по управлению персоналом, проблемные сотрудники организации при системном изменении составляют 10% сопротивления. Но на его преодоление, как правило, тратится 90% нашего времени и 90% наших усилий. Проблемных работников можно узнать по неспособности к саморегуляции. Эти сотрудники имеют две характеристики: 1) почти всегда вторгаются в пространства других людей, входят в вашу сферу влияния; 2) не учатся на своем опыте. Это универсальные закономерности. Проблемные сотрудники порождают других проблемных сотрудников [13].

Основываясь на опыте педагогической психологии, предлагается некоторая *совокупность общих принципов эффективного воздействия*:

- 1) нормативная обусловленность воздействия;
- 2) учет индивидуальных особенностей сотрудников, их эмоционального состояния и настроения, мотивации поступков;
- 3) прогнозирование ответных действий;
- 4) адекватность воздействия конкретным условиям;
- 5) стимулирование положительного восприятия воздействия;
- 6) учет уровня развития подразделения, в которое включен сотрудник.

Указанные принципы содержат «ключ» к поиску конкретного метода руководства.

Преобразование принципов воздействия в правила для руководителя и установление их иерархического порядка дали следующую последовательность факторов, подлежащих учету: 1) нормативная обусловленность воздействия; 2) условия взаимодействия; 3) индивидуальные особенности исполнителей; 4) эмоциональное состояние руководителя и состояние подчиненных; 5) уровень развития группы, на которую осуществляется воздействие; 6) предвидение ответных действий исполнителей; 7) стимулирование положительного восприятия действий руководителя; 8) конечные цели воздействия и управления.

Эти правила воздействия сопровождаются рекомендацией методов руководства при отказе исполнителей:

- а) требование (приказ, распоряжение, указание);
- б) убеждение и внушение;
- в) просьба;
- г) косвенное воздействие (через других руководителей, через коллектив или отдельных его представителей, через организацию условий и обстоятельств);
- д) отрицательное стимулирование (предупреждение о наказании).

Учитывая сказанное, можно сделать вывод о том, что задача повышения эффективности управленческого воздействия заключается в развитии способности руководителей оценивать и учитывать индивидуальные особенности исполнителей, предвосхищать их ответные действия, в увеличении разнообразия применяемых методов воздействия на исполнителей. С другой стороны — эффективность любой социальной организации зависит от деятельности самого руководителя, его социально-психологических свойств, характерных для него приемов, навыков работы, способов обращения с людьми, уровня заинтересованности и активности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пугачев В.П. Руководство персоналом организации: учебник. — М., 1998. — С.33.
2. Система управления экономикой развитого социализма: тенденции и проблемы. — М., 1982. — С.48.
3. Перлаки И. Нововведения в организациях. — М., 1980. — С. 46.
4. Абросимов И.Д., Медведев В.П. Менеджмент как система управления хозяйственной деятельностью. — М., 1992. — С.59.
5. Стиль и методы руководства: сборник / сост. Г.Х. Попов, Г.Л. Подвойский. — М., 1985. — С. 39—40.
6. Аникин Б.А. Высший менеджмент для руководителя: учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2001. — С.111.

7. Хохов Б.З. О месте социологического знания в системе методов управления органами внутренних дел // Современное состояние и перспективы развития социологических исследований проблем управления органами внутренних дел: материалы методологического семинара. — М.: Академия управления МВД России, 2002. — С.174—175.

8. Бурганова Л.А. *Теория управления*: учеб. пособие.— М., 2009. — С.78.

9. Организация управления в органах внутренних дел. — М.: Академия управления МВД России, 2001. — С.32).

10. Розанова В.А. Психология управления: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. — М., 2000. — С.97.

11. Стил и методы руководства: сборник / сост. Г.Х. Попов, Г.Л. Подвойский. — М., 1985. — С. 39—40).

12. Денисов В.А., Филиппов А.В. Управление персоналом в корпорациях. — М., 1999. — С.16.

13. Новые технологии управления персоналом. — СПб, 2003. — С.159—161.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Ульянов Александр Данилович. Доцент кафедры управления органами внутренних дел. Кандидат юридических наук, доцент.

Академия управления МВД России.

Россия, 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8. Тел. (499) 150-28-89.

Жаглин Андрей Вячеславович. Доцент кафедры теории и истории государства и права. Кандидат юридических наук, доцент.

Воронежский институт МВД России.

Россия, 394065, г. Воронеж, проспект Патриотов, 53. Тел. (4732) 312-651.

Ulyanov Alexander Danilovich. Assistant professor of management bodies of internal affairs. Candidate of Law, Assistant professor.

Academy of Management Ministry of Internal Affairs of Russia.

Russia, 125171, Moscow, Z. and A. Kosmodemyanskikh Str., 8. Tel. (499) 150-28-89.

Zhaglin Andrey Vyacheslavovich. Assistant professor of Theory and History of State and Law. Candidate of Law, Assistant professor.

Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia.

Russia, 394065, Voronezh, Prospect Patriotov, 53. Tel. (4732) 312-651.

Ключевые слова: управление; методы управления; методы руководства; убеждение; принуждение; органы внутренних дел.

Key words: management; management methods; management techniques; persuasion; coercion; internal affairs bodies.

УДК 34.07; 347.96



В.Ф. Гапоненко,
доктор экономических наук, профессор,
Академия управления МВД России



В.И. Долинко,
Академия управления МВД России

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО СНАБЖЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

THE EFFECTIVENESS OF THE MATERIAL-TECHNICAL SUPPLY OF THE INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPECIAL CONDITIONS AS A FACTOR IN THE ECONOMIC SECURITY

В статье речь идет об эффективности системы материально-технического снабжения органов внутренних дел МВД России в особых условиях.

The article focuses on the effectiveness of the logistics of the Interior Ministry of Russia in the special conditions.

Одна из ключевых проблем, стоящих перед человечеством, — противоречие между потребностями социально-экономического развития и необходимостью сохранения среды обитания [1]. Мировой научно-технический прогресс не только способствует повышению производительности и улучшению условий труда, росту материального благосостояния людей и интеллектуального потенциала современного общества, но и приводит к резкому возрастанию риска аварий больших технических систем, что особенно актуально для Российской Федерации, где износ оборудования необычайно велик. Не секрет, что основная масса заводов и фабрик была построена еще во времена СССР и модернизация оборудования в современной России осуществляется крайне слабо. Риск аварий связан еще и с

тем, что происходит постепенное усложнение конструкций технических систем, увеличение числа сложных систем, рост мощностей агрегатов на промышленных и энергетических объектах, их территориальной концентрации, что особенно опасно при большой плотности населения в местах расположения сложных технических систем (заводов, фабрик, предприятий, газопроводов, плотин, мостов и т.д.).

Достаточно назвать аварии: а) на атомных электростанциях (АЭС) в Чернобыле (трагедия произошла в СССР в ночь на 26 апреля 1986 г. на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС им. В. И. Ленина на реакторе типа РБМК-1000) и на АЭС Фукусима-1 (крупная радиационная авария (по заявлению японских официальных лиц — 7-го уровня по шкале INES),

произошедшая 11 марта 2011 г. в результате сильнейшего землетрясения в Японии и последовавшего за ним мощнейшего цунами высотой 15 метров); б) на химических предприятиях: в Фликсборо (1 июня 1974 г. в Великобритании на заводе компании «Нипро» произошел мощный взрыв парового облака циклогексана с последующим крупным пожаром); в Севезо (в июле 1976 г. итальянский городок стал жертвой ужасной экологической катастрофы, произошедшей на местном химическом заводе); в Бхопале (авария на химическом заводе Union Carbide в столице индийского штата Мадхья-Прадеш 3 декабря 1984 г. повлекла смерть, по крайней мере, 18 тысяч человек).

В качестве примеров крупных технических катастроф можно назвать транспортно-промышленные катастрофы в Арзамасе (4 июня 1988 г. произошел взрыв трех вагонов, перевозивших гексоген для горных предприятий Казахстана); в Свердловске (в ночь на 2 апреля 1979 г.); под Уфой (крупнейшая в истории России и СССР железнодорожная катастрофа, произошедшая 4 июня 1989 года в Иглинском районе), а также разливы нефти в результате аварий нефтеналивных танкеров и др.

По подсчетам швейцарской страховой компании Swiss Re, природные и антропогенные катастрофы в 2011 г. нанесли ущерб мировой экономике в 350 млрд. дол. США. Постепенное изменение магнитного поля Земли, с последующим изменением климата, включая глобальное потепление, приведет к изменению частоты, интенсивности, распространения и продолжительности экстремальных погодных явлений. Об этом говорится в отчете Межправительственной группы экспертов по изменению климата, как сообщает Die Welt. Количество ураганов может уменьшиться, но возрастет их интенсивность. Огромный разрушительный потенциал крупных техногенных катастроф соизмерим с угрозой военно-политических чрезвычайных ситуаций (особых условий). Вполне сопоставимы частота реализации и масштабы ущерба от стихийных бедствий и катастроф.

По оценкам некоторых экспертов, в России совокупные прямые издержки, связанные с катастрофами, авариями, эпидемиями и вызываемыми ими заболеваниями, составляют примерно 5—6% валового внутреннего продукта (ВВП). На долю техногенных катастроф приходится 20—25% преждевременной смертности среди населения России. Стихийные бедствия являются причиной 4—5% преждевременной смертности, а материальный ущерб от них составляет примерно 1% ВВП государства. В масштабах нашей страны это огромные потери в денежном эквиваленте и потери среди

людских ресурсов, а ведь не секрет, что в России в последние десятилетия стремительно сокращается население.

Общие для всего населения Земли проблемы имеют в Российской Федерации национальные особенности, обусловленные:

- российским менталитетом и национальными традициями;
- своеобразием процессов демократизации и стремительного перехода к рыночным отношениям, конверсией и демилитаризацией;
- многонациональным составом населения страны (182 нации и народности — по данным переписи 2002 г.);
- федеративным устройством российского государства (с 1 марта 2008 г. таких субъектов федерации 83);
- масштабом территории — чуть более 1/9 суши (Россия является самым большим государством мира (17 075 400 км², или 11,46% площади всей суши Земли, или 12,65 % заселенной человеком суши);
- низкой плотностью населения (средняя плотность населения — 8,4 чел/км²).

В Российской Федерации насчитывается около 45,5 тыс. потенциально опасных производств, среди которых более 800 ядерных и 1500 биологических и химических опасных объектов, имеются десятки тысяч километров магистральных нефте и газопроводов, транспортируются сотни тысяч тонн отравляющих веществ и взрывоопасных продуктов.

Возможность возникновения аварий в России существенно усугубляется тем, что на большинстве производств:

- высокая степень износа основных производственных фондов;
- не осуществляется современная и эффективная модернизация;
- не проводятся профилактические и ремонтные работы;
- существенно падает технологическая и производственная дисциплина;
- снижается квалификация обслуживающего персонала;
- уходят старые высококвалифицированные кадры, а молодежь не стремится идти на низкооплачиваемую работу.

Рассматривая для примера радиационно-опасные объекты, находящиеся на территории России, можно сказать, что в нашей стране эксплуатируется: а) 10 атомных электростанций (в общей сложности 33 энергоблока установленной мощностью 24,2 ГВт), которые вырабатывают около 16% всего производимого в стране электричества. При этом в Европейской части России доля атомной энергетики достигает 30%, а на Северо-Западе — 37%; б) 113 исследовательских

ядерных реакторов; в) 12 промышленных предприятий ядерно-топливного цикла; г) 8 научно-исследовательских организаций, выполняющих технологические разработки и материаловедческие исследования с использованием ядерных материалов; д) 9 атомных судов с объектами их обеспечения; е) примерно 13 тыс. других предприятий и объектов, осуществляющих деятельность с использованием радиоактивных веществ и изделий на их основе.

Практически все действующие российские АЭС расположены в густонаселенной европейской части Российской Федерации. В 30-километровых зонах этих атомных электростанций проживает примерно 4 млн. граждан России. Существенную опасность представляют радиационные отходы, которых накоплено на данный момент более 70 млн. м³, и 11 тысяч тонн облученного ядерного топлива. В настоящий период подавляющее большинство хранилищ радиационных отходов и облученного ядерного топлива исчерпали все допустимые сроки эксплуатации и находятся в аварийном состоянии.

Необходимо сказать о понятии «особые условия». Конструкцию данного словосочетания образуют термины «особые» и «условия», каждый из которых имеет собственное значение. «Особенность», «особенное» означает не такое, как все остальное, то есть имеющее характерные, отличительные свойства. В толковом словаре Ушакова «особенность» — характерное свойство, отличающее от других, остальных[2].

Понятие «условия» обычно толкуется как: а) обстоятельства, от которых что-либо зависит; б) правила, установленные в какой-нибудь области жизнедеятельности; в) обстановка, в которой происходит что-либо, а также данные или требования, из которых следует исходить в данный момент времени. Поэтому использование указанного словосочетания предполагает необходимость учитывать как содержание, так и отличительные черты условий (обстоятельств, обстановки и правил), в которых действуют органы внутренних дел МВД Российской Федерации.

Понятие «особые условия» для ОВД МВД России более емко и включает в себя как содержание, так и форму выражения. Понятие «особые условия» не ограничивается характеристикой обстановки, возникающей в результате природных, техногенных и экологических явлений, а включает в себя более широкий круг обстоятельств социального характера. Кроме того, данное понятие отражает главные отличительные особенности названных условий, то есть то, что характерно в этом случае для деятельности ОВД МВД России. Это особый правовой режим, создание временных организационно-штатных

структур, привлечение дополнительных сил и средств, а также создание новой системы управления и связи, проведение в ряде случаев специальных операций. Особые условия деятельности ОВД России могут быть вызваны явлениями социального, природного, техногенного и экологического характера.

Явления социального характера. Социум — это особая система, некоторый организм, развивающийся по своим специфическим законам, характеризующимся чрезвычайной сложностью. В социуме взаимодействует огромное количество граждан. Результатом этих связей является особая обстановка, создающаяся в отдельных социальных группах, которая может влиять на других людей, не входящих в данные группы. Особые условия социального характера — это обстановка на определенной территории государства, сложившаяся в результате опасного социального явления, которое может повлечь или повлекло за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью граждан или окружающей природной среде, существенные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей на данной территории. Защита от социальных опасностей заключается в профилактических мероприятиях, направленных на ликвидацию этих опасностей. Кроме того, требуется соответствующая подготовка человека, позволяющая адекватно действовать в опасных ситуациях. Явления социального характера принято разделять на явления криминального и некриминального свойства. К первым относятся массовые беспорядки, захват государственных и других важных объектов, блокирование транспортных коммуникаций, групповые и вооруженные побеги преступников из мест лишения свободы и при конвоировании, захват заложников, захват и угон воздушного судна, водного транспорта и железнодорожного подвижного состава, террористические акты и др. Ко второй группе относятся массовые политические, спортивные, культурные, религиозные и иные мероприятия.

Выявление и анализ механизма действия опасностей дают возможность решить две важные в методологическом и практическом плане задачи. Во-первых, помогают разработать четкую систему классификации опасностей. Во-вторых, позволяют увидеть и проанализировать систему взаимосвязей между элементами, что имеет важное значение для создания системы защиты объекта от опасностей.

В качестве примера приведем классификацию В.И. Ярочкина [3], в которой социальные опасности группируются по следующим признакам:

- по объектам воздействия — человек, общество, государство, а также среда обитания социума;

- по отношению к объектам воздействия — внутренние и внешние;

- по направлениям (сферам) человеческой деятельности — экономические, социальные, политические, военные, культурологические, информационные, экологические и т. д.;

- по масштабам — глобальные, региональные, национальные, местные и др.;

- по способам и формам проявления — заявления, конкретные действия, совокупность обстоятельств, которые могут породить опасность в перспективе и требуют защитного реагирования, и пр.;

- по источникам и движущим силам (по происхождению) — природные, обусловленные деятельностью людей (техногенные, социальные) — и по ожидаению воздействия на объект — внезапные, неожиданные; ожидаемые с малым временем задержки или с большим временем задержки;

- по умыслу — правомерные, вытекающие из реализации правовых норм; противоправные; внеправовые, по форме — прямые, косвенные, завуалированные, латентные, несформировавшиеся — и по времени — мгновенные, длительные, дискретные;

- по последствиям — необратимые, обратимые, мутагенные, доминантные, катализирующие — и по значению — допустимые, недопустимые;

- по составу — разовые, бинарные, кумулятивные, диффузные;

- по актуализации — вероятные (весьма вероятные, маловероятные), потенциальные, реальные, осуществленные;

- по причинам появления — закономерные, случайные, стихийные, преднамеренные — и по ущербу — материальный, моральный;

- по величине ущерба — предельный, значительный, незначительный;

- по характеру воздействия — активные, пассивные и пр.

К явлениям природного характера относятся явления геологического, гидрологического и метеорологического происхождения. Наибольшую опасность из них в Российской Федерации представляют землетрясения, наводнения, оползни и обвалы, бури и смерчи, снежные заносы и лавины, сели и цунами, природные пожары, засухи, а также особо опасные массовые эпидемии, эпизоотии, эпифитотии, массовые распространения вредителей лесного и сельского хозяйства.

Явления техногенного характера включают аварии и катастрофы на транспорте, промыш-

ленных объектах, как без заражения окружающей среды, так и с угрозой выброса или выбросом химически и биологически опасных, а также радиоактивных веществ. Это могут быть также аварии на взрывоопасных промышленных объектах, в системах жизнеобеспечения населения, водохозяйственные катастрофы.

Явления экологического характера включают опасные изменения состояния и свойств суши (почв, недр, ландшафта), атмосферы, гидросферы, биосферы Земли. Они могут вызвать экологические бедствия — глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны. Особые условия возникают также при введении военного положения, когда на ОВД МВД России возлагаются специальные задачи в сфере мобилизационной работы, территориальной и гражданской обороны, а также при введении режима чрезвычайного положения, внутреннем вооруженном конфликте на территории России.

Военное положение — это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающий ограничения прав и свобод: вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее регионах в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации.

Режим чрезвычайного положения — это временно вводимый особый правовой режим деятельности органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, допускающий предусмотренные законом отдельные ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Под понятием «особые условия деятельности ОВД МВД России» понимают обстановку (обстоятельства), вызываемую явлениями социального, природного, техногенного и экологического характера, представляющую повышенную опасность для жизни и здоровья людей, окружающей среды, нормального функционирования государственных институтов и требующую от ОВД для ее нормализации специальных организационных, правовых мер и их ресурсного обеспечения.

Понятие «особые условия» соотносят с такими понятиями, как «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайное происшествие», которые широко используются в теории и практике ОВД МВД России и распространены в ведомственных нормативных актах.

При особых условиях весьма вероятен большой экономический ущерб, необходимость существенных ресурсных затрат на восстановление и компенсацию, а также предотвращение и ликвидацию чрезвычайной ситуации. Все это требует эффективной организации системы материально-технического снабжения ОВД МВД России. Ведь собственник (Российская Федерация), предоставляя ОВД право владения имуществом, одновременно обязывает их тщательно учитывать все материальные ценности, строго соблюдать правила их расхода, хранения и учета. Право пользования одновременно налагает обязанность наиболее эффективно использовать закрепленное за ОВД имущество, правильно эксплуатировать здания, оборудование, соблюдать строгую экономию в расходовании материальных и денежных средств. Эффективность (результативность) системы материально-технического снабжения ОВД МВД России в особых условиях — это отношение между фактическим результатом применения средств, форм и методов и тем результатом, той целью, для достижения которой эти средства были предназначены.

Материальные ценности, поступающие на вооружение ОВД МВД России, представляют собой государственную собственность, которая является достоянием Российской Федерации. Целенаправленное и эффективное использование материальных ценностей, их сохранность и сбережение — обязанность всего личного состава ОВД МВД России. Во многом задачи по обеспечению ОВД необходимыми материальными ресурсами и установлению контроля за правильным их использованием, применением и сохранностью возлагаются на тыловые подразделения.

В настоящее время материально-техническое обеспечение ОВД МВД России материальными ресурсами осуществляется по двум направлениям: а) во-первых, централизованные поставки через МВД России; б) во-вторых, децентрализованные поставки за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных сметой финансирования на соответствующий год и выделяемых МВД, ГУ МВД, У МВД по субъектам Российской Федерации (распорядители и получатели бюджетных средств), а также ОВД МВД России (получатели бюджетных средств). Порядок организации снабжения материальными средствами подразделений МВД России, определение головной (единой) системы органов и организаций, ответственных за снабжение материальными средствами ОВД, организаций, учреждений системы МВД России и единый план снабжения, в соответствии со штатами, табелями и нормами довольствия (положенности) установлен Приказом МВД России от 3 июля 2000 г. №720 «Об утверждении инструкции по организации снабжения

материальными средствами в системе МВД России»[4].

Очевидно, что эффективность системы материально-технического снабжения ОВД МВД России в особых условиях как фактора экономической безопасности на федеральном уровне зависит от преобразований, реформирования, стратегического развития и совершенствования организации и управления подразделениями материально-технического снабжения и оно должно осуществляться с соблюдением как специфических, так и общеуправленческих условий.

К специфическим условиям следует отнести соблюдение принципов организации тылового обеспечения (рассмотрены выше).

К общеуправленческим условиям следует отнести:

а) соблюдение и максимальную реализацию всех основных общеуправленческих функций (прогнозирование, планирование, регулирование, организацию и контроль);

б) целостность и единство системы материально-технического снабжения МВД России при сочетании вертикальной подчиненности с самостоятельностью тыловых подразделений в субъектах России;

в) научность, обоснованность, плановость, постепенность намеченных и осуществляемых преобразований в системе материально-технического снабжения ОВД России при действиях в особых условиях;

г) адекватное и оперативное реагирование на любые изменения оперативной обстановки в любой точке Российской Федерации;

д) рациональную минимизацию объема функций, их конкретизацию и эффективное распределение между структурными звеньями службы тыла;

е) оптимальность и гибкость организационных структур;

ж) повышение профессионального, управленческого и экономического потенциала управленческих кадров (прежде всего первых руководителей) во всех звеньях и подразделениях материально-технического снабжения органов внутренних дел Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Матрюков Б.С. Безопасность в чрезвычайных ситуациях: учебник для студ. высш. учеб. заведений. — М.: Академия, 2003. — 5 с.

2. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Ушакова Д. Н. — М.: Советская энциклопедия; ОГИЗ (т. 1); Государственное издательство иностранных и национальных словарей (т. 2-4), 1935—1940. — 45 000 экз. 2-е издание словаря вышло в 1947—1948 г.

3. Ярочкин В.И. Секьюритология — наука о безопасности жизнедеятельности. — М.: Ось-89, 2000. — С. 399.

4. Об утверждении инструкции по организации снабжения материальными средствами в

системе МВД России: приказ МВД РФ от 3 июля 2000 г. № 720 (с изм. и доп. от 22 июня, 10 сентября 2002 г., 24 мая 2007 г.) // Бюллетень текущего законодательства. — 2000. — №3.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Гапоненко Владимир Федосович. Профессор кафедры ОФЭиТО. Доктор экономических наук, профессор.

Академия управления МВД России.

E-mail: profgaponenko@gmail.com

Россия, 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8. Тел. 8 (905) 737-26-84.

Долинко Василий Иванович. Начальник редакционно-издательского отдела.

Академия управления МВД России.

E-mail: dol1111111@rambler.ru

Россия, 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8. Тел. 8 (905) 785-62-19.

Gaponenko Fedosovich Vladimir. Professor of the doctor of economic sciences, professor.

Academy of Management OFEiTO Interior Ministry of Russia.

Work address: Russia, 125171, Moscow, ul. H. and A. Kosmodemyanskiy, 8. Tel. 8 (905) 737-26-84.

Dolinko Vasily Ivanovich. Head of the publishing department.

Academy of Management OFEiTO Interior Ministry of Russia.

Work address: Russia, 125171, Moscow, ul. H. and A. Kosmodemyanskiy, 8. Tel. 8 (905) 785-62-19.

Ключевые слова: эффективность; система материально-технического снабжения; органы внутренних дел; экономическая безопасность.

Key words: effectiveness; of the system of logistics; police; economic security.

ББК 65.052

Е.П. Мальцев



**К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ТЕРМИНА «СЛУЖЕБНАЯ
ДИСЦИПЛИНА» И МЕРАХ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ
ЗА ЕЁ НАРУШЕНИЕ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)**

**TO THE QUESTION OF THE TERM CONTENT
«OFFICE DISCIPLINE» AND MEASURES OF THE DISCIPLINARY
RESPONSIBILITY PROVIDED FOR ITS VIOLATION
IN THE SYSTEM OF LAW-ENFORCEMENT BODIES (POLICE)**

Автором анализируется содержание понятия «служебная дисциплина в органах внутренних дел», рассматривается система мер дисциплинарных взысканий, предусмотренных законодательством за её нарушение.

The author analyzes the content of concept «office discipline in law-enforcement bodies». The system of measures of the disciplinary punishments provided by the legislation for its violation is considered.

Российское законодательство выделяет три вида государственной службы: гражданскую, военную и правоохранительную. Каждому из этих видов службы присущи характерные черты и особенности, обусловленные как социальным назначением, так и спецификой выполняемых задач. Порядок прохождения службы в органах внутренних дел имеет свои особенности, к которым следует отнести особые условия приема на службу, принятие присяги, присвоение специальных званий, аттестацию, порядок назначения на должность, служебную дисциплину, порядок увольнения со службы. Все это существенно отличает данный вид государственной службы от службы в иных государственных органах.

В настоящее время в связи с реформированием Министерства внутренних дел России и его территориальных органов, совершенствованием системы гарантий прав и основных свобод граж-

дан отмечается повышенное внимание государства и общества к вопросам правового статуса сотрудников органов внутренних дел, в том числе и к их служебной дисциплине.

На проблему соблюдения служебной дисциплины обратил внимание Президента Российской Федерации, который потребовал от государственных и муниципальных служащих, чтобы они соотносили свои действия с установленными правилами поведения на службе. По словам Президента, «... невыполнение данных правил должно влечь дисциплинарную ответственность, а в необходимых случаях административную или уголовную ответственность» [1]. В одном из своих выступлений Д.А. Медведев отметил, что «значительная часть проблем, существующих и в Вооруженных силах и в правоохранительных органах, и в специальных службах, связана с падением дисциплины ... Дисциплина – ключ к

решению самых разных задач... Обратите внимание на дисциплину, потому что ею заниматься нужно всегда» [2].

Как уже было сказано, сотрудники органов внутренних дел имеют статус государственных служащих правоохранительной службы и являются специальными субъектами юридической ответственности, под которой в общем смысле стоит понимать государственное принуждение к исполнению требований права, правоотношение, каждая из сторон которого обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной, государством и обществом [3]. К ним, в частности, могут быть применены меры дисциплинарного принуждения, по эффективности не уступающие мерам административного и материального воздействия.

Одними из таких мер принуждения выступают меры дисциплинарной ответственности. Институт дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, являясь, с одной стороны, средством обеспечения законности и эффективности деятельности в сфере исполнения возложенных на них задач, с другой стороны, выступает юридической гарантией защиты правового статуса сотрудника. Оптимизация дисциплинарной практики и защита сотрудников от произвольного применения мер дисциплинарного воздействия обуславливает необходимость совершенствования этого института, тем более что законодательство о дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел (и полиции в том числе) в ряде случаев устарело либо не охватывает многих развивающихся и уже сложившихся общественных отношений в данной сфере.

Главная роль в вопросах обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников полиции, по мнению И.Ю. Капустиной и В.А. Кудина, принадлежит административно-правовым средствам, под которыми стоит понимать предусмотренные нормами административного права инструменты и технологии правового и организационного характера, позволяющие предупредить или выявить нарушения законности и дисциплины среди личного состава органов внутренних дел, восстановить нарушенные при этом права и законные интересы физических и юридических лиц, оказать соответствующее дисциплинарное воздействие в отношении нарушителей, а также правопослушных и добросовестных сотрудников, принять меры к недопущению впредь нарушений законности и дисциплины [4].

Руководствуясь доктринальными положениями административного права, можно сделать вывод о том, что в его арсенале имеется достаточное количество соответствующих инструмен-

тов и технологий, однако наблюдается своеобразный парадокс.

С одной стороны, трудно переоценить особую роль *административного права* и имеющихся в его арсенале средств обеспечения законности и дисциплины, поскольку это *единственная* отрасль российского права, нормы которой одновременно регулируют как внутриорганизационное построение, так и большую часть внешневластной деятельности органов внутренних дел. Эти нормы также регламентируют порядок и формы осуществления контроля и проверки исполнения, устанавливают основания и порядок применения значительной части мер государственно-правового принуждения, включая меры административного и дисциплинарного воздействия на нарушителей законности и дисциплины.

С другой стороны, общее количество различных видов нарушений законности и дисциплины в органах внутренних дел по-прежнему остается на высоком уровне. Так, в 2008 году было выявлено 146 033 факта нарушения служебной дисциплины, к дисциплинарной ответственности привлечено 47 358 сотрудников; в 2009 году — 157 107 нарушений, и привлечен к дисциплинарной ответственности 56 021 сотрудник; в 2010 году выявлено 166 846 нарушений служебной дисциплины, к дисциплинарной ответственности привлечено 63 294 сотрудника [5].

Состояние дисциплины и законности в органах внутренних дел требует внесения существенных корректив в содержание, методы и принципы применения административно-правовых средств их обеспечения путем внесения поправок в действующее законодательство.

Так, по мнению Л.М. Ведерникова и В.М. Манохина, требуется уточнение и доработка понятия «служебная дисциплина» применительно к службе в органах внутренних дел (полиции). *Анализ работ по исследованию сущности дисциплины в государственном управлении позволяет сделать вывод, что служебная дисциплина лиц рядового и начальствующего состава ОВД включает в себя еще и соблюдение установленных законом ограничений: запрет на занятие предпринимательской деятельностью; участие в забастовках; влияние политических взглядов их действия. В связи с этим представляет научный интерес формулировка, предложенная Л.М. Ведерниковым. Он определяет служебную дисциплину в органах внутренних дел как «систему общественных отношений, субъектами которых являются сотрудники органов внутренних дел, строго и точно исполняющие в соответствии с порядком и правилами, установленными законодательством Российской Федерации, Присягой, контрактом о службе, приказами министра*

внутренних дел Российской Федерации, прямых начальников, должностные обязанности, реализующие полномочия и соблюдающие ограничения по должности в процессе своей профессиональной деятельности» [6].

И.Ю. Капустина формулирует определение служебной дисциплины как соблюдение служащим установленного законодательством Российской Федерации порядка и правил при исполнении возложенных на них Присягой, контрактом о службе, должностным регламентом, приказами и распоряжениями прямых и непосредственного руководителей служебных обязанностей и при осуществлении предоставленных правомочий.

В сборнике нормативных правовых актов, регламентирующих правовое регулирование служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел, авторский коллектив под руководством В.Л. Кубышко трактует служебную дисциплину в органах внутренних дел «...не только как обязанное, но и точное соблюдение сотрудниками ОВД законодательства Российской Федерации, служебного регламента, служебного распорядка правоохранительного органа, обязательств, предусмотренных контрактом, а также исполнение приказов и распоряжений прямых и непосредственного руководителей. Прежде всего, это соблюдение правил, установленных законодательством, служебным регламентом, контрактом, и кроме того исполнение приказов и распоряжений как письменных, так и устных...» [7].

Наиболее удачно, по нашему мнению, отражало бы сущность и содержание служебной дисциплины в органах внутренних дел (полиции) определение, сформулированное следующим образом: служебная дисциплина – обязательное соблюдение сотрудником органов внутренних дел норм, правил, запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, должностным регламентом, Присягой, служебным контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них правомочий, а также требований к служебному поведению как во время службы, так и вне её.

Нарушение служебной дисциплины выступает основанием возникновения юридической ответственности и влечет за собой определенные законом негативные последствия.

В случае совершения сотрудником органов внутренних дел (полиции) дисциплинарного проступка возникает необходимость применения мер дисциплинарного принуждения, одной из

которых может выступать дисциплинарное взыскание. Глава 7 ФЗ «О службе в органах внутренних дел» предусматривает следующую систему дисциплинарных взысканий [8]:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- 6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

В образовательных учреждениях высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел на курсантов, слушателей, помимо вышеупомянутых взысканий, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения);
- 2) лишение очередного увольнения из расположения образовательного учреждения;
- 3) отчисление из образовательного учреждения.

Анализ трудового законодательства и законодательства о государственной службе позволяет сделать вывод о том, что перечень дисциплинарных взысканий (их система), применяемых к сотрудникам, неоправданно широк, что, на наш взгляд, не в полной мере отвечает разумным требованиям дисциплинарной практики и достижению главной цели – поддержанию служебной дисциплины.

Если исходить из фактических последствий отдельных дисциплинарных взысканий, то можно констатировать отсутствие какого-либо внятного различия между такими взысканиями, как «замечание», «выговор», «строгий выговор» и «предупреждение о неполном служебном соответствии». Возникает вопрос: в чем смысл подобной дифференциации дисциплинарных взысканий, связанных с негативной оценкой и порицанием поведения сотрудника со стороны начальника (командира), обличенного дисциплинарной властью?

Сразу оговоримся, что ни законодательство о государственной службе, ни трудовое законодательство, ни ведомственные нормативно-правовые акты не закрепляют указанных терминов и не определяют оснований их дифференциации по видам проступков и особенностей применения.

Семантический анализ терминов «замечание», «выговор», «строгий выговор» позволяет сделать однозначный вывод об их близкой смысловой и содержательной нагрузке.

Согласно толковому словарю С.И. Ожегова: «замечание — это краткое суждение по поводу чего-н.; указание на ошибку; выговор» [9].

В толковом словаре русского языка Д.Н. Ушакова замечание определено как «краткое суждение, высказанное устно или письменно по поводу чего-н. увиденного, услышанного, прочитанного; выговор, наставление» [10].

В своем диссертационном исследовании О.А. Евтушенко указывает, что замечание всегда предполагает достаточно мелкий повод и, соответственно, менее жесткую структуру, может быть, вполне тактичную форму выражения осуждения. Замечание обычно немногословно, часто оно сводится к одной реплике, выражающей осуждение [11].

Далее исследователь отмечает, что слова выговор и строгий выговор сближаются с некоторыми существительными, которые указывают на то, что субъект отрицательно оценивает поступок, действия или поведение какого-либо лица и выражает ему своё недовольство или неодобрение. К ним относятся внушение, нагоняй, разнос. Все они объединены по своей семантике: словесное выражение недовольства действием адресата, имеющего более низкий по сравнению с субъектом социальный или возрастной статус, которое имеет целью предотвратить такие действия со стороны адресата в дальнейшем.

В отличие от замечания синонимы слова выговор чаще всего предполагают развёрнутую форму выражения недовольства: субъект может разъяснить, почему он считает поступок или действие адресата плохими, предупреждать его о возможных последствиях его действий.

Выговор, по мнению О.А. Евтушенко, характеризуется рядом признаков, которые отличают его от других синонимов: 1) он уместен тогда, когда субъект и адресат находятся между собой в официально-деловых отношениях и когда они связаны семейными отношениями; 2) выговор используется, когда проступок незначителен и достаточно серьёзен; 3) выговор делается сухим, строгим, «начальственным тоном», состоит из коротких энергичных фраз и сам по себе короче, чем нагоняй и внушение; 4) несмотря на свою суровость, выговор делается, как правило, в сдержанной и корректной форме, исключая повышение голоса до крика, унижение адресата, оскорбления и т.п., поэтому выговор может не травмировать адресата; 5) выговор предполагает большую разницу в статусах между субъектом и адресатом, чтобы сделать выговор, надо иметь особые права.

Выговор в словаре Ефремовой — отрицательная оценка чьего-л. поступка, отношения к работе и т.п.; порицание, замечание, внушение [12].

Строгий выговор выступает «промежуточным» взысканием между выговором и предупреждением о неполном служебном соответствии. Дискуссии о его необходимости заходили в тупик при попытке юристов дать определение строгому выговору и выговору, а также отграничить их друг от друга.

В юридической литературе высказывается мнение, что «замечание — выражение осуждения поведения работника со стороны работодателя, высказывание работодателем в отношении работника критики» [13].

Выговор является более строгим видом дисциплинарного взыскания, чем замечание. Так, например, Ю.К. Терехова полагает, что самым «лояльным» дисциплинарным взысканием является замечание, которое «сводится к устному порицанию провинившегося работника» [14]. По ее мнению, «выговор является более строгой мерой по сравнению с замечанием и оформляется соответствующим приказом работодателя». С этим никак нельзя согласиться, поскольку общие правила наложения дисциплинарного взыскания (издание приказа, ознакомление с приказом и т.п.) установлены в отношении всех видов дисциплинарных взысканий и не предусматривают каких-либо изъятий в отношении замечания [15].

Здесь скорее можно согласиться с мнением И.В. Погодиной, что «выговор представляет собой выраженную со стороны работодателя официальную отрицательную оценку поведения работника, сообщаемую работнику в более категоричной и жесткой форме по сравнению с замечанием» [16]. Различие здесь носит «психологический» характер. По своей же сущности все дисциплинарные взыскания, установленные трудовым законодательством, подразделяются на увольнение как меру «правовосстановительного» характера и иные виды, которые выполняют предупредительную функцию [17, 18]. Нужно сказать, что ранее в КЗоТе РСФСР различие между дисциплинарными взысканиями, не связанными с увольнением, все же существовало, поскольку увольнение за неоднократное нарушение трудовых обязанностей предполагало последовательное применение всей «лестницы» взысканий: замечание, выговор, строгий выговор. В связи с либерализацией экономики и признанием работодателя самостоятельным, независимым агентом экономических отношений законодатель упростил эту процедуру. Однако, на наш взгляд, данные правила не должны автоматически распространяться на дисциплинарную ответственность государственных служащих [19].

Дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии не является исключением из рассматриваемого нами перечня «схожих» по своей сути взысканий

и применяется начальником (командиром) подразделения по своему административному усмотрению.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что подобное деление взысканий на виды весьма условно, и, как правило, их применение зависит от степени «психологического» воздействия, которое необходимо оказать на нарушителя служебной дисциплины. Такая «развернутая» система дисциплинарных взысканий, скорее всего, является «данью традициям», архаизмом, и связана с тем, что на протяжении всего времени существования милиции система дисциплинарных отношений строилась применительно к дисциплинарным отношениям, сложившимся в Красной армии (*Советской армии, Российской армии — прим. автора*), и регулировалась дисциплинарными уставами, разработанными на основе уставов РККА [20].

Современные реалии диктуют необходимость отказа от построения дисциплинарных отношений в полиции с ориентацией на дисциплинарные отношения, исторически сложившиеся в Вооруженных Силах РФ, поскольку наше общество и государство вышло из того состояния, когда требуются жесткая централизация государственного управления, милитаризация труда и военизация полиции.

По нашему мнению, интересной представляется позиция, высказанная авторским коллективом под руководством В.Л. Кубышко о том, что «...ни одна, даже самая жесткая система контроля и наказаний не в состоянии обеспечить тот уровень служебной дисциплины, который может создать сознательное выполнение сотрудниками правил и норм поведения. Сознательность и самоконтроль сотрудников напрямую зависит от уровня их мотивации к службе. Для руководителя очень важно знать мотивацию работников и уметь эффективно управлять ею с целью повышения результативности и качества трудовой деятельности, обеспечения высокого уровня служебной дисциплины» [21].

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента РФ Медведева Д.А. Федеральному Собранию РФ. 5 ноября 2008 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kremlin.ru (дата обращения: 20.02.2012).
2. Стенограмма выступления Президента РФ Д.А. Медведева на церемонии представления офицеров, назначенных на вышестоящие командные должности, и присвоения им высших воинских (специальных) званий [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // [http:// ПрезидентРФ/новости/ 9813](http://ПрезидентРФ/новости/9813)(дата обращения: 22.04.2012).
3. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. — Москва, 1999. — С. 503.
4. Капустина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: дис.... канд. юрид. наук. — С.-Петербург, 2009.
5. Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2010 год: сборник аналитических и информационных материалов. — М.: ЦОКР МВД России, 2011. — С.44 — 48.
6. Ведерников Л.М. Служебная дисциплина в органах внутренних дел и средства ее обеспечения: дис.... канд. юрид. наук. — Москва, 1996.
7. Правовое регулирование служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: Сборник нормативных правовых актов с комментариями / под общ. ред. д-ра пед. наук, д-ра юрид. наук, проф., заслуженного работника высшей школы РФ В.Я. Кикотя. — М.: ЦОКР МВД России, 2010. — С. 48.
8. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: ФЗ от 30 ноября 2011 г. №342 ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов/ под ред.чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой.—20-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1989.—750 с.
10. Толковый словарь русского языка: в 4 т./ под ред. Д.Н. Ушакова. — М.: Сов. энцикл.; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935—1940.
11. Евтушенко О.А. Институциональный концепт «порицание» в английской и русской лингвокультурах: дис. ... канд. филол. наук. — Волгоград, 2006.
12. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. — М.: Русский язык, 2000 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.efremova.info/word.html> (дата обращения: 07.02.2012).
13. Погодина И. К вопросу о применении дисциплинарных взысканий к работникам // Управление персоналом. — 2009. — № 1. — С. 14—18.
14. Терехова Ю.К. Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы / Ю.К. Терехова. — [Б. м. : б. и.], 2006 // СПС «КонсультантПлюс».
15. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации (окончание) // Трудовое право. — 2009. — № 9. — С. 34.
16. Погодина И.В. К вопросу о применении дисциплинарных взысканий к работникам // Трудовое право. — 2008. — № 12.

17. Крусс В.И. Конституционные критерии юридической ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 4.

18. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. — М.: Норма, 2007. — С. 501—563.

19. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. — М.: Ось-89, 2009. — 220 с.

20. Горбунов С.П. Становление и развитие дисциплинарных отношений в милиции РСФСР (1917—1931 гг.): дис.... канд. юрид. наук. — Москва, 2001.

21. Психологическое обеспечение профилактики нарушений служебной дисциплины в органах внутренних дел: учебно-методическое пособие. — М.: ЦОКР МВД России, 2008. — 216 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Мальцев Евгений Павлович. Преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки. Воронежский институт МВД России.
e-mail: madm86@mail.ru
Россия, 394065, Воронеж, просп. Патриотов, 53. Тел.: (473) 262-33-91.

Maltsev Evgeny Pavlovich. Lecturer of the chair of Special Tactics Training.
Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia.
Work address: Russia, 394065, Voronezh, Prospekt Patriotov, 53. Tel. (473) 262-33-89.

Ключевые слова: служебная дисциплина; дисциплинарная ответственность; дисциплинарные взыскания.

Key words: office discipline; disciplinary responsibility; disciplinary punishments.

УДК: 342

Н.И. Разуваева



РОТАЦИЯ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПОДБОРА КАДРОВ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ROTATION AS ONE OF THE MECHANISMS OF RECRUIT- MENT IN BODIES OF INTERNAL AFFAIRS

Статья раскрывает понятие ротации кадров в системе государственной службы Российской Федерации. Ротация рассматривается как эффективный механизм подбора кадров и способ борьбы с коррупцией в органах внутренних дел.

This article reveals the notion of the staff rotation in the system of state service of the Russian Federation. Rotation is considered as an effective mechanism of recruitment and a means of struggle against corruption in the bodies of internal Affairs.

На сегодняшний день в органах внутренних дел наибольшую популярность получил такой метод подбора персонала из внутренних источников как ротация кадров.

Как отмечают исследователи в области управления персоналом [1], весьма эффективным и распространенным методом набора сотрудников как в России, так и за рубежом является ротация кадров. Ротация – это перемещение специалистов или руководящих работников с одной должности на другую в рамках одной организации. Ротация применяется в основном для руководящего состава и, помимо заполнения вакантных должностей способствует приобретению руководителями знаний и навыков о специфике деятельности в различных подразделениях.

В теории управления персоналом выделяют следующие варианты перемещений руководителей: 1) повышение (или понижение) в должности с расширением (или уменьшением) круга должностных обязанностей, увеличением (уменьшением) прав и повышением (понижением) уровня деятельности; 2) повышение уровня квалификации, сопровождающееся поручением руководителю более сложных задач, не влекущим за собой повышения в должности, но сопровождающимся повышением зарплаты; 3) смена круга

задач и обязанностей, не вызванная повышением квалификации, не влекущая за собой повышения в должности и роста зарплаты (ротация) [2].

Любая ротация персонала в компании имеет ряд позитивных черт: она способствует обновлению коллектива подразделения, повышает готовность к принятию каких-либо изменений и нововведений, предлагает сотрудникам новые цели, задачи и планируемые результаты.

За ротацию кадров на всех уровнях государственной власти выступает премьер-министр России Д. Медведев, который подчеркивает, что принцип ротации «в полной мере распространяется и на руководителей министерств, управлений внутренних дел. Тот, кто хочет продолжить службу, должен перемещаться некоторые по горизонтали, а некоторые по вертикали. Но не вниз, а вверх» [3].

6 декабря 2011 года был принят Федеральный закон №395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» [4], который вступает в силу с 1 января 2013 года.

Законом предусматривается в целях нормативного правового закрепления механизма ротации на государственной гражданской службе внести изменения в следующие Федеральные

законы: «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», а также в Жилищный кодекс Российской Федерации.

Перечни должностей федеральной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих, будут утверждаться соответственно руководителями федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, и руководителями федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по согласованию с соответствующими федеральными министрами.

Ротация на федеральной гражданской службе будет осуществляться в обязательном порядке в отношении лиц, замещающих руководящие должности в территориальных федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Ротация по иным должностям федеральной гражданской службы, включенным в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, может проводиться по утвержденным Президентом Российской Федерации перечням должностей федеральной гражданской службы, сформированным на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и по утвержденным Правительством Российской Федерации перечням должностей федеральной гражданской службы, сформированным на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации будут утверждаться нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Нормативное закрепление ротации кадров на государственной гражданской службе является первым шагом к внедрению в практику ротации кадров во всех видах государственной службы. Как отмечается в Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении измене-

ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе», «...В целях правового обеспечения функционирования института ротации государственных служащих статья 11 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» дополнена положениями, согласно которым ротация государственных служащих обеспечивает формирование кадрового состава государственной службы, а особенно, порядок ее проведения и перечень должностей, по которым предусматривается ротация государственных служащих, определяются федеральными законами о видах государственной службы... Наиболее регламентированным видом государственной службы на сегодняшний день является государственная гражданская служба Российской Федерации (далее — гражданская служба), порядок и условия прохождения которой установлены Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон). В этой связи на начальном этапе введения в практику механизма ротации законопроект предлагается внести изменения в Федеральный закон» [5].

Механизм ротации в органах внутренних дел предусмотрен в статье 30 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Одним из оснований для перевода сотрудника органов внутренних дел на равнозначную должность в органах внутренних дел является необходимость замещения другой должности в интересах службы либо в порядке ротации. Сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации по решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода — на иную равнозначную должность в другую местность. В случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа — уволен со службы в органах внутренних дел [6].

Ротация в органах внутренних дел, помимо эффективного метода подбора кадров, является способом борьбы с коррупцией.

Александр Гуров из комитета Госдумы по безопасности назвал принцип ротации кадров

«одним из мощнейших рычагов в борьбе с коррупцией, клановостью и кумовством» [7].

В конце 1980-х годов Гуров возглавлял управление МВД СССР по борьбе с организованной преступностью, коррупцией и наркобизнесом. Он напомнил, что принцип ротации милицеских начальников существовал и в советское время — правда, без четкой периодичности.

Ротация, по его мнению, не позволит руководителям на местах обрастать связями — как откровенно коррупционными, так и просто подозрительными. Это, конечно, не кардинальная мера, которая сразу победит коррупцию, но хуже от этого точно не будет.

Однако не все так позитивно оценивают намерение установить пятилетний интервал ротации полицейского начальства. Бывший заместитель начальника одного из петербургских районных УВД Александр Гаран говорит, что «система может приспособиться к любым вариантам и развитиям ситуации» [7].

Нынешняя инициатива руководства страны — уже не первая попытка российских властей распространить принцип периодической ротации на чиновников. Возможность смены полицейского начальства и раньше была предусмотрена законом о службе в органах внутренних дел. Теперь же предлагается не просто ротировать офицеров, но делать это через строго огороженный промежуток времени [8].

Рассмотрев ротацию как внутренний источник подбора кадров в органах внутренних дел, можно сделать вывод о том, что данный механизм очень эффективен как для качественного комплектования подразделений полиции, так и в борьбе с коррупционной составляющей. В связи с этим необходимо эффективно применять на практике ротацию личного состава в системе МВД России при условии

доработки нормативной базы в сфере практического применения данного механизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шапиро С.А., Шатаева О.В.. Основы управления персоналом в современных организациях: учебное пособие. — М., 2002. — С. 28.

2. Управление персоналом: учебник для вузов / под ред. Т.Ю. Базаровой, Б.Л. Ереминой. — М., 2002. — С. 56.

3. Д. Медведев выступил за ротацию кадров на всех уровнях [Электронный ресурс]. — URL: <http://top.rbc.ru/politics/22/10/2011/621601.shtml>

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. №395-ФЗ // Собр. законодательства РФ. — 2011. — №50. — Ст. 7337.

5. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?>

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 г. №342-ФЗ // Собр. законодательства РФ. — 2011. — №49 (ч. 1). — Ст. 7020.

7. Сможет ли МВД поделить коррупцию ротацией кадров? [Электронный ресурс]. — URL : http://www.bbc.co.uk/Russia/2011/06/11-614_police_rotation.shtml

8. Матвеев С.П. Служебно-трудовые отношения сотрудников органов внутренних дел: учебно-методическое пособие. — М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. — С. 80.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ СТАТЬИ:

Разуваева Наталья Ивановна. Адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности ОВД.

Воронежский институт МВД России.

e-mail: raznativa@mail.ru

Россия, 394065, Воронеж, просп. Патриотов, 53. (473)262-33-91.

Razuvaeva Natalya Ivanovna. Post-graduate cadet of the chair of the Administrative Law and Administrative Activities of the Interior bodies.

Voronezh Institute of the Interior of Russia.

Work address: Russia, 394065, Voronezh, Prospekt Patriotov, 53. Tel. (473) 262-33-89.

Ключевые слова: ротация, управление персоналом, подбор кадров, коррупция, органы внутренних дел.

Key words: rotation, workforce management, recruitment, bodies of internal Affairs.

УДК 34.07