

К вопросу о сущности единоначалия и коллегиальности в управлении уголовно-исполнительной системой

Т.В. МАКАРОВА – адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

В статье рассматриваются понятие и сущность единоначалия и коллегиальности в разных аспектах и с разных точек зрения и предлагается осуществлять управление уголовно-исполнительной системой на основе сочетания единоначалия и коллегиальности, их взаимодополнения и взаимозависимости.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система; форма управления; управленческая деятельность; единоначалие; коллегиальность.

On the essence of one-man and cooperative management in relation to the penitentiary system's regulation

T.V. MAKAROVA – associate Chair of the administrative and legal disciplines VIPE FPS Russia captain of the internal service

The paper presents different aspects of the concept and the essence of one-man and cooperative management from different viewpoints; it develops the idea of legal regulation of penitentiary system combining one-man and cooperative management on the basis of complementarity and mutual interdependence.

Key words: criminal-executive system; form of government; management activity; unity of command; collegiality.

В современной науке управления существует несколько подходов к пониманию единоначалия и коллегиальности. Большинство ученых-правоведов рассматривают их как организационные принципы, причем функционирующие как в отдельности¹, так и в сочетании². В то же время следует отметить, что единоначалие чаще выступает предметом исследования, чем коллегиальность, и представляется основным принципом построения организационных структур государственных органов. Мы в полной мере согласны с данными теоретическими выкладками, так как полагаем, что единоначалие и коллегиальность в большей степени относятся к такой административно-правовой категории, как форма управления.

В исследованиях терминологическое закрепление формы управления получили на уровне понимания внешнего выражения практической реализации функций и методов управления, самого управленческого воздействия, конкретных действий, производимых исполнительной властью, официального способа выражения деятельности административного органа³.

Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказыва-

ют влияние, например, следующие факторы: характер компетенции данного органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (в частности, форма собственности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.

Особенность категории «форма управления» состоит в том, что она «относится к характеристике не любого участника управленческих общественных отношений, являющихся предметом административно-правового регулирования, а только субъекта управления, т.е. соответствующего исполнительного органа (должностного лица)»⁴.

Единоначалие и коллегиальность более всего связаны с личностным аспектом. Единоначалие, требующее подчинения «воли тысяч воле одного», предполагает определенную организационно-управленческую деятельность одного лица – руководителя. Коллегиальность, требующая участия в организационно-управленческой деятельности всей определенной группы или представительной ее части, предполагает

активность, творчество коллектива. Единоначалие и коллегиальность реализуются посредством личностного взаимодействия руководителя и коллектива, которое основано на взаимодополнении. Суть последнего состоит в том, что разветвленность, многоступенчатость системы единоначалия адекватно соответствует многозвенности коллегиальности: если единоначалие функционирует через делегирование компетенций и полномочий высшей инстанцией низшей, то коллегиальность проявляется в ответном представительном или непосредственном воздействии низшей ступени на высшую. Таким образом, в силу многоступенчатости системы демократически централизованного управления единоначалие оборачивается коллегиальностью и все участники управленческого процесса в той или иной степени оказываются под воздействием сменяющихся ролей.

Единоначалие и коллегиальность выступают как различные формы единого процесса управления. В определенных ситуациях каждая может играть ведущую роль в его организации, временно ограничивая значение другой. Первенство такого рода способно утрачиваться, когда новые условия требуют принципиальных изменений в организации управления. Если этого по каким-либо причинам не происходит, то единоначалие или коллегиальность гипертрофируются, порождая излишний централизм.

Единоначалие, с одной стороны, есть правая форма управленческой деятельности, заключающаяся в требовании единоличного распорядительства и единоличной ответственности, а с другой – социально-правовой статус руководителя (единоначальника), соединяющий в себе его социальную позицию, формальный статус и его личностные, «внутренние» качества. Таким образом, единоначалие обладает двойственной природой: оно есть процесс и результат личностных взаимодействий по поводу выполнения объективно стоящих перед людьми задач (возникновение его в качестве интегративного звена означает одновременно и возникновение организованности, порядка), и в то же время оно является организующей силой, не зависящей от взаимодействия людей и вносящей извне порядок и целенаправленность в эти взаимодействия.

Единоначалие приобретает смысл и значение только тогда, когда получает надежную правовую регламентацию, которая должна быть такой, чтобы не бюрократизировать, не сковывать формальными запре-

тами деятельность, а наоборот, открывать простор для самостоятельности, инициативы, творчества, поиска все новых путей решения управленческих вопросов.

Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» содержит положение о том, что «директор осуществляет на основе единоначалия руководство деятельностью ФСИН России»⁵. Альтернативы по форме управления службой не предусмотрено.

Приказ Минюста России от 07.04.1999 г. № 114 «Об утверждении Типового положения о Государственном учреждении (управлении, отделе) территориального органа уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации по конвоированию» установил: «начальник управления в пределах предоставленных ему полномочий: осуществляет текущее руководство деятельностью управления на принципах единоначалия, определяет пределы полномочий своих заместителей и начальников структурных подразделений, подчиняется непосредственно заместителю начальника территориального органа УИС по охране и конвоированию»⁶.

Процессом и результатом личностного взаимодействия является также и коллегиальность. В узком смысле, как форма, она представляет собой руководство, осуществляемое официально установленной группой лиц, в широком же смысле может означать такую совещательность или групповой способ принятия решения, которые не всегда выступают в форме официального установления.

Коллегия ФСИН России является постоянно действующим совещательным органом, который на своих заседаниях вправе рассматривать любой вопрос, входящий в компетенцию ФСИН России, требующий коллегиального обсуждения⁷.

Формами коллегиального рассмотрения текущих вопросов деятельности уголовно-исполнительной системы являются совещание при директоре Федеральной службы исполнения наказаний и совещание при заместителях директора Федеральной службы исполнения наказаний.

В социально-правовом отношении коллегиальность может быть представлена совокупностью личностных и групповых характеристик: формированием мотивов и принятием решений; взаимообменом информацией, убеждением и внушением; межличностными отношениями, влиянием

личности на личность и т.д. Субъектом коллегиальности является личность – группа, то есть личность в соотношении с группой, как частица группы, включенная в нее. При этом не любое внутрigrупповое взаимодействие, не любая групповая деятельность представляет собой коллегиальность, а лишь один ее вид – организационно-управленческая деятельность. Ей присущи единство цели и многообразие участников, которые вырабатывают и принимают единое решение. В силу последнего обстоятельства эта деятельность сопряжена с определенными расхождениями ее участников во взглядах, разногласиями, так что группа, представляющая нечто монолитное в обычной обстановке, в ситуации коллегиальности, прежде всего в процессе выработки решения, выступает внутренне дифференцированной (не в смысле обязательного расхождения точек зрения, позиций, подходов и т.д., а в смысле такой самостоятельности, независимости каждого даже при совпадении взглядов, когда этот каждый идентифицирует себя с группой, вернее, с групповым интересом). В силу этой необходимой дифференциации единой группы на ее составные единицы-личности и возникает статус «личность – группа».

Все члены группы не могут стать равноценными участниками коллегиальных процедур, и групповые решения не могут представлять собой сумму мнений и суждений в силу фактического неравенства членов группы по их компетентности, способностям и заинтересованности. Уже одно это говорит в пользу ограничения круга участников тех или иных коллегиальных процедур. Так, постоянными участниками совещания при директоре ФСИН России являются директор ФСИН России (председатель совещания) и заместители директора ФСИН России. В рассмотрении вопросов на совещании по решению директора ФСИН России могут принимать участие: представители органов государственной власти Российской Федерации, общественных объединений и организаций, руководители структурных подразделений ФСИН России, учреждений, непосредственно подчиненных ФСИН России, территориальных органов ФСИН России⁸.

В.П. Иванов утверждает, что «коллегиальность во всех без исключения обстоятельствах должна сопровождаться точным установлением личной ответственности начальника за принятое решение и за выполнение им возложенных на него функциональных обязанностей»⁹.

Для подготовки вопросов с участием ФСИН России к рассмотрению на заседании Правительства Российской Федерации формируются правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы, организационные комитеты, образуются межведомственные рабочие группы по вопросам исполнения уголовных наказаний. Представители ФСИН России принимают участие в работе создаваемых общественными организациями органов (общественных комиссий, советов, рабочих групп и др.)¹⁰.

Единоначалие есть итог коллегиальности, когда в процессе взаимодействия (и нередко противоборства) позиций и точек зрения членов группы происходит своего рода самовыдвижение на роль лидера наиболее активного и компетентного члена группы, чьи предложения в конце концов поддерживаются большинством. Поскольку лучшие идеи, предложения и доказательства всегда имеют автора, постольку в коллегиальных процедурах, как правило, обнаруживается лидирующее лицо, чьи мысли ложатся в основу коллегиальных решений. Если помимо знаний это лицо обладает еще энергией, волей, то группа доверяет ему распорядительные функции. Таким образом, при свободном, спонтанном взаимодействии людей в группе коллегиальность завершается единоначалием.

Если коллегиальность завершается единоначалием, то единоначалие является выражением коллегиальности: и в процессе выработки решения, и в процессе руководства оно реализует себя посредством коллегиальности. При единоличном принятии решения коллегиальность для руководителя служит источником информации. В процессе управленческой деятельности он неизбежно должен передавать свои функции (и полномочия) другим лицам. При единоначалии, возникшем в результате спонтанных взаимодействий в группе, руководитель выступает персонифицированной волей, персонифицированным интересом группы или средоточием пересекающихся интересов ее членов.

Органическое единство единоначалия и коллегиальности не должно скрывать их противоположности: руководитель (единоначальник) должен обладать оперативностью, его распоряжения должны выполняться беспрекословно, коллегиальность же характеризуется определенной медлительностью, терпимостью. Единоначальник самостоятельно решает тактические, частные

вопросы, посредством коллегиальности – стратегические, общие, концептуальные. Единоначалие замыкается на достоинствах одной личности, при коллегиальности используются творческие возможности многих личностей.

Однако только в Приказе ФСИН России от 23.03.2010 г. № 111 «Об утверждении Положения о коллегии Федеральной службы исполнения наказаний, Регламента работы коллегии Федеральной службы исполнения наказаний, Регламента совещания при директоре Федеральной службы исполнения наказаний и Регламента совещания при заместителе директора Федеральной службы исполнения наказаний» и только в отношении коллегии ФСИН России установлен принцип сочетания коллегиальности и единоначалия.

Итак, единоначалие и коллегиальность – это сложные многогранные понятия, включающие себя два аспекта: с одной стороны, социально-правовой статус должностных

лиц (органов), с другой – непосредственно саму организационно-управленческую деятельность. Диалектика их связи такова, что совершенствование единоначалия возможно лишь на пути расширения и углубления коллегиальности, а коллегиальность обретает эффективность тогда, когда ее завершает единоначалие.

Однако в сфере правовой регламентации форм управления в уголовно-исполнительной системе единоначалие выступает системообразующей формой, а коллегиальности отводится второстепенная (сопоставительная) роль.

При сложившемся положении диалектика их связи не учитывается, поэтому в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность ФСИН России, ее территориальных органов и учреждений, необходимо внести дополнения об их функционировании на основе оптимального сочетания единоначалия и коллегиальности.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Административное право: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 111; Охотский Е.В. и др. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. Ростов н/Д, 1998. С. 186; Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общ. ред. В.П. Иванова. М., 2005. С. 60.

² См.: Алилулов Р.Р. Принципы социального управления в организации деятельности органов внутренних дел. М., 1996. С. 27, 49–56, 59; Маилян С.С. Единоначалие и коллегиальность в управлении органами внутренних дел. М., 2002. С. 15–16.

³ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2004. С. 305; Конин Н.М. Административное право России. М., 2004. С. 181; Козлов Ю.М. Административное право. М., 2005. С. 369; Алевин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учеб. М., 1994. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. С. 175; Бровко Н.В., Смоленский М.Б., Соколова Ю.А. Административное право: Учеб. М., 2000. С. 126; Административное право: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. С. 180; Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы: Учеб. пособие. М., 2000. С. 173.

⁴ Административное право: Учеб. / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 257.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

⁶ Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2000. № 3. С. 25.

⁷ См.: Приказ ФСИН России от 23.03.2010 г. № 111 «Об утверждении Положения о коллегии Федеральной службы исполнения наказаний, Регламента работы коллегии Федеральной службы исполнения наказаний, Регламента совещания при директоре Федеральной службы исполнения наказаний и Регламента совещания при заместителе директора Федеральной службы исполнения наказаний» // Там же. 2010. № 7. С. 19–38.

⁸ Там же.

⁹ Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общ. ред. В.П. Иванова. С. 60.

¹⁰ Приказ ФСИН России от 19.05.2006 г. № 245 «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 26. С. 41.

¹ См.: Административное право: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 111; Охотский Е.В. и др. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. Ростов н/Д, 1998. С. 186; Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общ. ред. В.П. Иванова. М., 2005. С. 60.

² См.: Алилулов Р.Р. Принципы социального управления в организации деятельности органов внутренних дел. М., 1996. С. 27, 49–56, 59; Маилян С.С. Единоначалие и коллегиальность в управлении органами внутренних дел. М., 2002. С. 15–16.

³ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2004. С. 305; Конин Н.М. Административное право России. М., 2004. С. 181; Козлов Ю.М. Административное право. М., 2005. С. 369; Алевин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учеб. М., 1994. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. С. 175; Бровко Н.В., Смоленский М.Б., Соколова Ю.А. Административное право: Учеб. М., 2000. С. 126; Административное право: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. С. 180; Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы: Учеб. пособие. М., 2000. С. 173.

⁴ Административное право: Учеб. / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 257.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

⁶ Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2000. № 3. С. 25.

⁷ См.: Приказ ФСИН России от 23.03.2010 г. № 111 «Об утверждении Положения о коллегии Федеральной службы исполнения наказаний, Регламента работы коллегии Федеральной службы исполнения наказаний, Регламента совещания при директоре Федеральной службы исполнения наказаний и Регламента совещания при заместителе директора Федеральной службы исполнения наказаний» // Там же. 2010. № 7. С. 19–38.

⁸ Там же.

⁹ Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общ. ред. В.П. Иванова. С. 60.

¹⁰ Приказ ФСИН России от 19.05.2006 г. № 245 «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 26. С. 41.