

Л. И. Сергеев, М. В. Логвиненко

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ
МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Рассматривается система материально-технического обеспечения органов внутренних дел Калининградской области в качестве объекта регионального управления; излагаются основные принципы и функции регионального управления; анализируется принцип выделенной компетенции, в основе которого лежит наделение каждого субъекта управления строго определенными и законодательно закрепленными функциями, где для каждой функции законодательно установлены соответствующие объемы ресурсов и их источники.

This article examines the system of logistical support to Kaliningrad regional law enforcement agencies as an object of regional governance, points out the basic principles and functions of regional administration, and analyses the principle of selected jurisdiction based on every administration agent vested with strictly defined and legitimate functions, provided the corresponding resources and their sources are legislatively determined for each function.

Ключевые слова: органы внутренних дел, объекты регионального управления, принципы регионального управления, функции управления.

Key words: law enforcement agencies, objects if regional administration, principles of regional administration, administrative functions.

Функционирование системы материально-технического обеспечения территориальных органов внутренних дел на современном этапе развития федеративных отношений в Российской Федерации в условиях становления рыночных механизмов нельзя рассматривать в отрыве от всей экономики региона, без учета особенностей организации регионального управления. Такой подход объективно обусловлен как характером общественно-политического устройства нашей страны, так и внутренними особенностями, спецификой самой системы материально-технического обеспечения.

Процесс перехода от планово-централизованной к рыночной системе хозяйства характеризуется постепенной заменой вертикальных связей горизонтальными, внутри- и межрегиональными связями. С другой стороны, развитие рыночных отношений обуславливает изменения в функциональной структуре механизма регионального управления, что ведет к трансформации и сокращению его институциональной и иерархической структур. Возрастает роль опосредованных методов взаимодействия субъектов и объектов управления, усложняются их хозяйственные связи, взаимоотношения в вопросах разграничения и использования собственности и т.д. Этот процесс в разной мере, с разницей во времени, но тем не менее неизбежно охватывает все элементы системы, включая государственные, по сути нерыночные, структуры и институты, обеспечивающие выполнение тех или иных хозяйственных функций. Одной из таких структур является Служба тыла МВД России – система подразделений материально-технического обеспечения, входящих в состав Министерства внутренних дел и призванных решать задачи технического и специального оснащения деятельности органов МВД, вопросы социального обеспечения их сотрудников.

Принципиально важным является вопрос: можно ли рассматривать систему материально-технического обеспечения органов внутренних дел региона в качестве объекта регионального управления? Для ответа на него следует выделить главные признаки, позволяющие классифицировать объекты регионального управления. К ним относятся [4]:

- принадлежность объекта к той или иной форме собственности (федеральная, муниципальная, собственность субъекта Федерации);
- характер продукции или услуг, производимых субъектом хозяйствования (продукция, услуги целиком или в основном потребляется внутри региона, имеет межрегиональное потребление и др.);
- характер и степень воздействия субъекта хозяйствования на экономические, социальные, экологические и другие процессы в регионе;

– обеспечение объектом условий жизнедеятельности населения, удовлетворение потребностей людей вне сферы производства (охрана здоровья, удовлетворение потребностей в образовании и культуре, социальная защита и поддержка, охрана общественного порядка).

Приведенная классификация объектов позволяет отнести к объектам регионального управления все хозяйственные единицы региона. При этом непосредственным объектом регионального управления являются предприятия и организации, отнесенные к собственности субъектов Федерации, а также часть организаций, деятельность которых нацелена на обеспечение условий жизнедеятельности населения.

Хотя МВД России является федеральным органом исполнительной власти, управление которым жестко централизовано, а многие стороны хозяйственной деятельности (в силу специфики Министерства) строго регламентированы, тем не менее в структуре материально-технического обеспечения этого ведомства можно выделить субфедеральные (территориальные, региональные) принципы и аспекты организации, которые, в свою очередь, во многом опираются на рыночные механизмы хозяйствования. Данное свойство дает основания рассматривать территориальные тыловые подразделения органов внутренних дел как неотъемлемую часть региональной экономики, учитывая при этом как специфику их деятельности, так и их тесную связь с другими субъектами хозяйства региона. В условиях Калининградской области, занимающей анклавное по отношению к остальной части страны положение, территориальный (региональный) аспект организации материально-технического снабжения органов внутренних дел, расположенных на территории региона, приобретает особое значение, что еще более усиливает актуальность интеграции тыловых подразделений этого ведомства в систему региональной экономики.

Вместе с тем такая интеграция (если учитывать специфику деятельности органов внутренних дел, их особую, общегосударственную роль) является непростой задачей, решение которой требует применения комплексного подхода, сочетающего общенациональные, региональные и ведомственные интересы. Поэтому процесс поиска путей более тесного включения территориальных систем материально-технического обеспечения органов внутренних дел в систему региональных экономических связей должен, прежде всего, иметь своей основой методологию регионального управления, базироваться на ее достижениях.

Современная экономическая наука предоставляет в распоряжение исследователей и практиков достаточно большой инструментарий принципов и методов, имеющих теоретическое и прикладное значение. Данные принципы и методы регионального управления в разной мере могут быть использованы в качестве инструментов управления территориальными системами материально-технического обеспечения органов внутренних дел, их воздействие на субъекты этих систем может носить как прямой, так и опосредованный характер.

К основным принципам регионального управления, обусловленным законами рыночной экономики, проверенным практикой и опытом применения, принято относить: принципы децентрализации, партнерства, субсидиарности, мобильности и адаптивности, а также принцип выделенной компетенции. Коротко изложим содержание этих принципов на основе имеющейся в научной литературе систематизации [6, с. 59].

Суть принципа *децентрализации* состоит в передаче полномочий по принятию решений от центральных органов управления к хозяйствующим субъектам – агентам рынка. В общетеоретическом смысле этот принцип ограничивает чрезмерную экономическую власть вышестоящих управленческих звеньев, обеспечивает свободу региональных субъектов в выборе форм и методов хозяйствования, полицентричность системы принятия решений, а также делегирование функций управления сверху вниз.

Принцип *партнерства* означает отказ от жесткой иерархической соподчиненности по вертикали. Он определяет правила поведения объектов и субъектов регионального управления в процессе их взаимодействия как обладающих равными правами партнеров. Согласно этому принципу, в современной экономике взаимоотношения между хозяйственными субъектами строятся на рыночной основе, исходя из баланса интересов каждого из партнеров.

Принцип *субсидиарности* заключается в выделении финансовых ресурсов под определенные цели. Он реализуется посредством механизма перераспределения финансов между уровнями системы государственного управления, от органов государственного (регионального) управления к хозяйствующим субъектам в целях выполнения государственных обязательств, обеспечения минимальных государственных социальных стандартов, а также поддержания минимальной бюджетной обеспеченности.

Принцип *мобильности и адаптивности* основывается на способности системы регионального управления к гибкой реакции на изменения во внешней среде. Проявлением данного принципа выступает непрерывная трансформация функциональной и организационной структур,

позволяющая региональным субъектам управления быстро адаптироваться в изменяющихся рыночных условиях. Данный принцип приобретает особое значение для обеспечения деятельности бюджетных организаций и хозяйствующих субъектов, финансируемых из бюджетных источников. В рыночной экономике мобильность и адаптивность системы управления этими структурами — один из важнейших факторов эффективности их деятельности.

Принцип *выделенной компетенции* заключается в дифференциации функций внутри сфер регионального управления. По такому принципу осуществляются перераспределение функций субъектов федерального, регионального и муниципального управления, а также ресурсное обеспечение реализации каждой функции. Данный принцип занимает ключевое место в системе регионального управления, поэтому основные аспекты принципа выделенной компетенции применительно к управлению территориальными системами материально-технического обеспечения органов внутренних дел будут рассмотрены ниже.

Реализация принципов регионального управления осуществляется посредством методов, которые также обусловлены системой рыночного хозяйства региона. Под данными методами понимается совокупность способов и средств воздействия на хозяйствующие субъекты в целях решения задач социально-экономического развития региона. Сложный, комплексный характер объекта управления — социально-экономической системы региона — определяет большое многообразие используемых методов. В практике регионального управления используются две основных группы методов: методы прямого (непосредственного) воздействия на хозяйственные структуры и методы опосредованного воздействия. Первые из них в большей мере направлены на структуры, относящиеся к собственности субъектов Федерации, вторые — на все другие объекты. Данные методы являются универсальными, их теоретические и практические аспекты широко представлены в научной литературе (см., например, [1; 2; 3]), поэтому нет необходимости останавливаться на их подробном рассмотрении.

Формой конкретного воздействия на экономические, социальные, политические и другие региональные процессы выступают функции управления, опосредующие задачи и обеспечивающие достижение целей социально-экономического развития региона. В теории и практике управления региональными социально-экономическими системами принято выделять следующие основные функции управления: целеполагание, регулирование и стимулирование [6, с. 61].

Реализация функции целеполагания обусловлена задачами прогнозирования и программирования социально-экономического развития региона. Поскольку главная цель регионального развития — формирование условий, обеспечивающих высокое качество социальной и жизненной среды человека, функция целеполагания находит свое воплощение в процессе экономической и социальной трансформации хозяйства региона, обоснования путей и направлений его реформирования и развития. Особое значение эта функция приобретает в переходный период, характеризующийся высокой степенью неопределенности протекания процессов социально-экономического развития, обусловленной незавершенностью преобразований и становлением рыночных отношений.

Система новых отношений формируется в условиях, когда многие способы и методы управления региональным хозяйством, основанные на принципах рыночной экономики, находятся в процессе формирования. В этот период региональные и муниципальные субъекты управления вынуждены постоянно адаптироваться к новым условиям и принципам функционирования. Вместе с тем в настоящее время субъекты Федерации наделены значительной частью властных и хозяйственных функций. Это обуславливает большую экономическую самостоятельность российских регионов, их широкие возможности для управления процессами регионального развития.

Переход от прежней государственной отраслевой системы управления экономикой к региональному принципу организации управления диктует необходимость формирования новых взаимоотношений между региональными органами государственного управления и хозяйствующими субъектами. Эти взаимоотношения должны строиться на базе разумного сочетания регулирующей и стимулирующей функций, реализуемых органами регионального управления, которые, с одной стороны, должны поощрять и поддерживать экономическую активность в регионе, стимулируя субъекты хозяйствования всех форм собственности к развитию предпринимательской деятельности, а с другой — должны обеспечивать решение задач социального и общественного развития в интересах всех жителей региона.

В экономической литературе регулирующую функцию в управлении региональной экономикой принято в основном соотносить с системой объектов, находящихся в государственной собственности субъектов Федерации, а также объектов федеральной собственности, переданных в управление регио-

нов [6, с. 62]. При этом интенсивность управляющего воздействия на все объекты, в том числе и на объекты региональной собственности, не является постоянной, поскольку полнота и объем реализации функции регулирования находятся в прямой зависимости от уровня развития рыночных отношений и их внедрения в те или иные сферы хозяйства региона. В частности, ряд направлений и видов деятельности материально-технического обеспечения территориальных подразделений органов внутренних дел (например, выполнение работ по капитальному строительству, поставки оборудования и техники общего назначения и запчастей к ним, снабжение ГСМ, материалами, продуктами питания и т.п.), несмотря на федеральную подчиненность этого ведомства, могут быть переданы на договорных основах коммерческим, в том числе негосударственным, организациям. В этом случае объем регулирующей функции снизится, а сама функция субъекта управления будет сведена, по сути, к контролю за соблюдением договорных обязательств.

В условиях перехода хозяйства регионов на рыночные отношения особую роль в региональном управлении приобретает функция стимулирования. Это связано, прежде всего, с ограниченной возможностью использования в системе управления экономикой региона методов прямого воздействия. Многоукладность регионального хозяйства означает наличие в нем предприятий и организаций, относящихся к самым разным формам и видам собственности – федеральной, региональной, муниципальной, частной и др. При этом методы непосредственного воздействия со стороны органов управления регионом могут применяться только в отношении объектов региональной собственности. Для всех других объектов эффективными могут быть только методы опосредованного воздействия, одним из которых является стимулирование деятельности субъектов хозяйствования.

Экономическая сущность функции стимулирования заключается в целенаправленном влиянии субъекта управления на социально-экономические процессы в регионе посредством косвенного воздействия на все хозяйственные единицы, находящиеся на его территории. Цель этого влияния состоит в реализации интересов региона, предприятий и организаций, населения. Так, региональные органы государственного управления не могут обязать какой-либо хозяйствующий субъект, выделить средства для строительства объектов социального (например, жилье для сотрудников органов внутренних дел) или общерегионального (например, служебные здания, помещения РОВД) значения. Однако возможны договорные отношения, в соответствии с которыми хозяйствующие субъекты принимают на себя долю в финансировании строительства, а административные органы региона создают им определенные преференции в условиях ведения бизнеса (например, предоставляют льготы по уплате налогов и платежей, зачисляемых в областной и местный бюджеты, преимущества в доступе к выполнению государственных и муниципальных заказов и т.п.).

Важной и пока малоизученной проблемой регионального управления остается вопрос сочетания функций управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Как отмечалось ранее, распределение и взаимодействие функций между указанными субъектами управления осуществляется на основе принципа выделенной компетенции. В основе этого принципа лежит наделение каждого субъекта управления строго определенными и законодательно закрепленными функциями. При этом для каждой функции законодательно установлены соответствующие объемы ресурсов и их источники.

По мнению ряда ученых, принцип выделенной компетенции, в корне отличающийся от традиционного принципа разграничения функций, пока мало изучен в отечественной литературе, хотя в настоящее время этот принцип достаточно широко используется во многих странах с рыночной экономикой. Имеющее же место «в российской практике региональных реформ искусственное разграничение функций управления между исполнительными и законодательными (представительными) органами, между регионами и центром, между субъектами федерации и муниципальными структурами является фактором их сдерживания» [6, с. 64].

Реализуя принципы и функции управления в отношении субъектов экономики, региональные органы государственного управления воздействуют на процессы социально-экономического развития, в конечном счете определяя параметры предпринимательского климата и качества жизни в регионе. Однако установление непосредственных взаимосвязей и пропорций между уровнем социально-экономического развития региона и деятельностью правоохранительных органов в большинстве случаев не представляется возможным. Хотя некоторые зарубежные авторы отмечают, что «деятельность системы криминальной юстиции качественно не отличается от любого другого экономического производственного процесса» [5, с. 25]. Вместе с тем признается, что, как и в других сферах по производству общественных услуг (таких, как образование или здравоохранение), довольно сложно определить эффективность этой системы. На результаты оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов влияют множество факторов: политические,

институциональные, социальные, культурные, вещественные, человеческий фактор и др. Эти факторы имеют разную интенсивность и могут носить разнонаправленный характер, что не позволяет установить прямую зависимость между показателями социально-экономического развития, уровнем и качеством жизни населения региона и результатами деятельности по охране общественного порядка.

Вместе с тем в условиях Калининградской области правоохранный фактор, несомненно, играет первостепенную роль, во многом определяя ключевые показатели ее экономического развития и уровень жизни населения. Уникальное для России геополитическое положение области и действующая на всей ее территории Особая экономическая зона обуславливают как специфические требования к деятельности правоохранительных органов, так и особенности организации их материально-технического обеспечения

Список литературы

1. *Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П.* Основы региональной экономики: учебное пособие. М., 2000.
2. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: учебник для вузов. М., 2000.
3. *Королевская В.И., Хохлов С.Н.* Управление региональной экономикой в условиях рынка: учебное пособие для вузов. М., 2001.
4. *Phillips L., Votey H.L. Jr.* The Economics of Crime Control. Beverly Hills etc., 1981.
5. *Гаврилов А.И.* Региональная экономика и управление. М., 2002.
6. *Региональная экономика и управление / под общ. ред. А.Л. Гапоненко, Ю.С. Дульшикова.* М., 2006.

Об авторах

Л.И. Сергеев — д-р экон. наук, проф., РГУ им. И. Канта.
М.В. Логвиненко — соиск., РГУ им. И. Канта.

Authors

Prof. L. Sergeev, IKSUR.
M. Logvinenko, PhD student, IKSUR.