

УДК 343.83
DOI 10.33463/1999-9917.2019.27(1-4).2.220-225

АЛЕКСАНДР ЮРЬЕВИЧ ДОЛИНИН,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры управления и организации деятельности УИС,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: aleksander.dolinin@yandex.ru

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГЛАМЕНТАЦИИ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Для цитирования

Долинин, А. Ю. Повышение эффективности регламентации служебной деятельности сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний / А. Ю. Долинин // Человек: преступление и наказание. – 2019. – Т. 27(1–4), № 2. – С. 220–225. – DOI : 10.33463/1999-9917.2019.27(1-4).2.220-225.

Аннотация. Регламентация труда на научной основе представляется важнейшим средством повышения эффективности служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы. В настоящее время в практике управления учреждениями и органами Федеральной службы исполнения наказаний используются следующие виды регламентов: 1) регламенты, закрепляющие организационные структуры управления (примерные и типовые структуры, расчеты штатной численности); 2) документация, регламентирующая кадровое обеспечение (штатные расписания, документы кадрового учета и др.); 3) регламенты, относящиеся к методам организации управления (устав исправительного учреждения, правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, положения о структурных подразделениях и др.). В значительно меньшей степени представлены регламенты, закрепляющие функции и технологии управления и их информационное обеспечение, что снижает результативность деятельности учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний. Формированию эффективной системы регламентирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы будет способствовать использование следующих видов регламентов:

1) регламенты, закрепляющие функции управления, предназначенные для повышения эффективности разделения и кооперации служебной деятельности персонала, их взаимодействия (схемы функциональных взаимосвязей структурных подразделений учреждения (органа), функциональные матрицы разделения служебных обязанностей в структурных подразделениях учреждения (органа) – позволят четко определить, разграничить и упорядочить служебные полномочия

© Долинин А. Ю., 2019



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

подразделений, должностных лиц и сотрудников, определить иерархию полномочий, облегчить контроль и координацию деятельности персонала, не допустить неоправданного дублирования функций;

2) регламенты, определяющие процессы и технологии управления (сводная карта процедуры, структура трудоемкости процедуры, оперограмма процесса, органограмма процесса, документограмма процесса, логико-информационная схема) – позволят четко определить алгоритм выполнения широкого спектра задач и функций, стоящих перед учреждениями и органами, упорядочить и конкретизировать деятельность подразделений, должностных лиц, сотрудников и их взаимодействие, определить и закрепить время выполнения конкретных служебных задач и функций;

3) регламенты, устанавливающие информационное обеспечение управления (схемы информационных потоков, схемы документооборота), – позволят определить рациональные связи между источниками и потребителями информации, пути ее циркулирования, а также определить исчерпывающий перечень входных и выходных документов, необходимых для решения различных служебных задач.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, работа с кадрами, персонал уголовно-исполнительной системы, регламентация.

В настоящее время повышение уровня управляемости любой организацией находится в зависимости от наличия регламентирующей документации по управлению персоналом. Разработка регламентов управленческой деятельности достаточно полно освещается в ряде научных изданий, где приводятся различные классификации регламентов и варианты их документального оформления, обосновывается необходимость и условия их применения [1, 2, 3]. Обоснованно считается, что регламентация является основным средством организации трудовой деятельности персонала, с помощью которого обеспечивается достижение необходимых результатов.

Несмотря на то что эффективная регламентация служебной деятельности персонала является важной составной частью организации управления уголовно-исполнительной системы (УИС) и необходимым условием достижения ее стратегических целей, теоретические основы регламентации служебной деятельности работников УИС разработаны недостаточно подробно, а в ее практической реализации в подразделениях имеются определенные проблемы.

В ходе инспектирования и контрольных проверок территориальных органов и образовательных организаций ФСИН России, проведенных в 2014–2017 гг., установлено, что в целом организация их служебной деятельности позволяет достаточно эффективно осуществлять возложенные на них задачи. Однако в отдельных сферах деятельности УИС имеются упущения и нерешенные проблемы, основные причины которых связаны со слабым контролем со стороны территориальных органов за деятельностью учреждений, с низким уровнем их взаимодействия, некачественным проведением проверок работы учреждений, отсутствием схем и электронных сетей информационного обеспечения. Указанные недостатки приводят к увеличению числа сотрудников, уволенных по отрицательным основаниям, в связи с нарушением условий контракта и по собственному желанию; снижению уровня служебной и исполнительской дисциплины. Основными причинами нарушений являются личная недисциплинированность и неорганизованность

сотрудников, что свидетельствует о недостатках в регламентации их деятельности. Многие из них могут быть устранены с помощью мероприятий по совершенствованию регламентации служебной деятельности персонала (информационный обзор ФСИН России от 5 апреля 2016 г. № исх-02-18617; информационный обзор управления кадров ФСИН России от 19 июня 2017 г. № исх-7-38835).

Представляется, что регламентация служебной деятельности на научной основе является важным инструментом повышения качества оперативно-служебной деятельности различных категорий сотрудников УИС.

Проведенный анализ регламентирования служебной деятельности сотрудников УИС показал, что в практике управления учреждениями и органами ФСИН России наиболее широко распространены следующие виды регламентов.

1. Регламенты, закрепляющие организационные структуры управления (например, типовые структуры и штатные расписания уголовно-исполнительной инспекции и исправительных центров, утвержденные приказами ФСИН России от 23 января 2012 г. № 24 и от 11 августа 2016 г. № 641, примерные структуры и расчеты штатной численности начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов УИС, утвержденные приказом ФСИН России от 17 марта 2008 г. № 154).

2. Документация, регламентирующая кадровое обеспечение учреждения (органа) УИС – штатные расписания, документы кадрового учета и т. п.

3. Регламенты, относящиеся к методам организации управления, – устав исправительного учреждения, правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции работников УИС, положения о структурных подразделениях, инструкции (положения) по видам деятельности (например, положение об аттестации, положение о кадровом резерве) и др.

Вместе с тем в значительно меньшей степени представлены регламенты, закрепляющие функции управления, определяющие технологии управления и их информационное обеспечение, что вызывает ряд проблем в организации эффективного служебного взаимодействия между структурными подразделениями и персоналом учреждения (органа) УИС, снижает результативность и повышает трудоемкость решения служебных вопросов. Например, вследствие нечеткого закрепления полномочий должностных лиц по выработке и согласованию управленческих решений часто существенно увеличивается время на их реализацию.

Представляется, что формированию эффективной системы регламентирования служебной деятельности сотрудников УИС будет способствовать разработка и использование в практике управления учреждениями и органами ФСИН России следующих видов регламентов, целесообразность применения которых находит теоретическое и практическое обоснование:

- 1) закрепляющие функции управления;
- 2) определяющие процессы и технологии управления;
- 3) устанавливающие информационное обеспечение управления.

Рассмотрим содержание и назначение перечисленных регламентов предметно. Важное значение в сфере регламентирования служебной деятельности персонала УИС имеет ее четкое функционально-иерархическое разделение. Для повышения эффективности разделения и кооперации служебной деятельности персонала УИС рекомендуется использовать два вида регламентов: схемы функциональных взаимосвязей структурных подразделений учреждения (органа) УИС и функциональные матрицы разделения слу-

жебных обязанностей в структурных подразделениях учреждения (органа) УИС. Эти регламенты представляют собой детализацию таких управленческих документов, широко используемых в практике управления УИС, как положения о структурных подразделениях и должностные инструкции работников. Однако в отличие от последних предлагаемые регламенты позволят не только более четко определить задачи и функции структурных подразделений учреждения (органа) УИС, должностные обязанности персонала, но и упорядочить их взаимодействие, а также регламентировать и закрепить степень участия структурных подразделений и должностных лиц в выполнении различных функций, возложенных на учреждение (орган) УИС, реализация которых предполагает служебное взаимодействие нескольких структурных подразделений и должностных лиц.

Кроме того, предложенные регламенты в отличие от положений о структурных подразделениях и должностных инструкций работников обладают свойством наглядности и позволяют увидеть функциональную структуру решения широкого спектра служебных вопросов, что значительно повышает их эффективность. Их применение позволит четко определить и разграничить служебные полномочия должностных лиц и сотрудников, определить иерархию полномочий, облегчить контроль и координацию деятельности персонала, не допустить неоправданного дублирования функций и т. п.

Схема функциональных взаимосвязей структурных подразделений учреждения (органа) УИС предназначена для закрепления конкретных функций, возложенных на учреждение (орган) УИС, за конкретными структурными подразделениями и должностными лицами (руководителями). Этот документ также позволяет регламентировать их полномочия и обязанности в выполнении этих функций.

Функциональная матрица разделения служебных обязанностей в структурных подразделениях учреждения (органа) УИС предназначена для закрепления за сотрудниками одного структурного подразделения конкретных функций, возложенных на это подразделение. Этот документ позволяет регламентировать полномочия и обязанности сотрудников в выполнении этих функций, а также функциональные взаимосвязи персонала внутри структурного подразделения. Таким образом, данный регламент по назначению во многом аналогичен схеме функциональных взаимосвязей, отличаясь от последнего уровнем детализации.

Регламенты, относящиеся к процессу и технологии управления, наиболее подробно обоснованы и широко представлены в специальной литературе [1, 2, 3]. Применение в практике управления УИС данной группы регламентов позволит четко определить алгоритм выполнения широкого спектра задач и функций, стоящих перед учреждениями и органами УИС, упорядочить и конкретизировать деятельность структурных подразделений, должностных лиц, сотрудников и их взаимодействие, определить и закрепить время выполнения конкретных служебных задач и функций, а также наглядно (пошагово) увидеть технологию выполнения различных процессов, что в конечном счете сможет снизить их трудоемкость. Следует также обратить внимание на то, что аналогов применения подобных регламентов в настоящее время в практике управления УИС нет.

С учетом изложенного в практике управления учреждениями и органами ФСИН России предлагается использование следующих видов регламентов, относящихся к процессу и технологии управления.

1. Сводная карта процедур, предусматривающая детализацию отдельных процедур (функций) управления. В УИС данный регламент может применяться для детализации периодичности осуществления конкретных служебных функций, трудоемкости их выполнения и закрепления их за конкретным сотрудником.

2. Структура трудоемкости процедур (операций), предназначенная для определения трудоемкости выполнения отдельных функций (операций), необходимых для реализации конкретной процедуры, и общей трудоемкости процедуры. В УИС данный регламент может применяться для определения общего бюджета времени выполнения различных служебных задач, детализации трудоемкости осуществления отдельных функций. В первую очередь речь может идти о реализации типовых, часто повторяемых процедур (например, подготовка кадрового резерва, статистических отчетов). Это может способствовать снижению трудоемкости решения типовых служебных задач.

3. Оперограмма процесса – один из самых распространенных регламентов управленческого труда, представляет собой документ, устанавливающий последовательность выполнения операций (функций) по определенной процедуре с указанием конкретных исполнителей, затрат времени на выполнение каждой операции и используемых технических средств. В УИС данный регламент может применяться для определения последовательности и трудоемкости выполнения операций (функций), необходимых для решения определенной служебной задачи, а также уточнения требуемого для этого взаимодействия.

4. Органограмма – графическая модель распределения управленческих функций в организации (структурном подразделении). В УИС органограмма процесса может использоваться для распределения полномочий между структурными подразделениями учреждения (органа) УИС, должностными лицами (руководителями) и отдельными исполнителями в процессе решения определенной служебной задачи.

5. Документограмма процесса (маршрутная схема документа) – регламент, устанавливающий маршрут подготовки и прохождения определенного документа внутри организации с указанием сроков (продолжительности) и характера выполняемой работы по составлению этого документа. Документограмма процесса позволяет проследить логическую последовательность и связь этапов работы над конкретным документом, выявить случаи дублирования функций, совместить и унифицировать документы, несущие однородную информацию. В УИС она может использоваться для распределения ответственности между структурными подразделениями учреждения (органа), должностными лицами (руководителями) и отдельными исполнителями в процессе подготовки служебной документации и полномочий по ее согласованию. Применение этого регламента позволит существенно повысить эффективность работы по документированию управленческих решений, подготовке различных отчетов, информация по которым предоставляется различными структурными подразделениями.

6. Логико-информационная схема – позволяет установить сроки выполнения операции (функции), исполнителей, входящую и выходящую информацию по каждой операции (функции), а также взаимосвязь между отдельными операциями (функциями). Применение в практике управления УИС данного регламента повысит эффективность совместной служебной деятельности сотрудников как одного, так и различных структурных подразделений учреждения (органа) УИС.

В специальной научной и методической литературе по упорядочению информационного обеспечения систем управления приводятся разные варианты и формы регламентирования этой деятельности. Считается, что важнейшими регламентами этого вида являются схемы информационных потоков и схемы документооборота, устанавливающие рациональные связи между источниками и потребителями информации и пути ее циркулирования, а также определяющие перечень входных и выходных документов, источники их поступления и т. д.

В УИС регламенты информационного обеспечения управления могут с успехом применяться для повышения эффективности деятельности как отдельных структурных подразделений, так и учреждения (органа) УИС в целом.

В схеме информационных потоков для обозначения структурных подразделений и информационных данных, поступающих от источников к приемникам информации, используются заранее установленные условные обозначения (индексы).

Схема документооборота позволяет установить перечень входных и выходных документов, необходимых для решения конкретной задачи, источники поступления входных документов и адресаты выходных документов, а также периодичность составления и предоставления документов.

При подготовке схем документооборота необходимо учитывать основной принцип организации документооборота (движения документов) – прохождение документом минимального числа инстанций (прямоточность), который может быть обеспечен оптимальным разделением труда между конкретными исполнителями и должностными лицами (руководителями). Для определения рациональных маршрутов движения документов целесообразно использовать оперограммы процессов.

Комплексное применение в практике управления учреждениями и органами ФСИН России обоснованных видов регламентов позволит повысить уровень управляемости и эффективность служебной деятельности сотрудников.

Библиографический список

1. Веснин Е. В. Управление человеческими ресурсами. Теория и практика : учебник. М., 2015. 688 с.
2. Кибанов А. Я., Мамед-Заде Г. А., Родкина Т. А. Управление персоналом. Регламентация труда : учебник. М., 2003. 480 с.
3. Кибанов А. Я., Родкина Т. А. Типовые формы регламентов управленческой деятельности // Кадровик. Кадровое делопроизводство. 2009. № 7. С. 29–36.