

# УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

А.В. Мотин

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННЫМ СЕКТОРОМ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

**Ф**ункция исполнения наказаний является объективно необходимой для любого государства. Пока существует преступность, государство вынуждено обращаться к наказанию лиц, его совершивших.

Поскольку преступность присуща обществу, столь же объективно существование органов и учреждений его исполняющих, которые в совокупности представляют пенитенциарную систему.

История пенитенциарной системы в различные исторические эпохи, позволяет сделать вывод, о том, что, являясь социальным институтом, она подвержена тем же воздействиям и изменениям, которые в обществе происходят. Естественно, что на разных этапах развития общества менялись и формы наказания, и его цели, но в целом история развития пенитенциарного дела во всем мире показывает, что труд в реформировании личности преступника играет ведущую роль.

Соответственно, организация производства в учреждениях, где исполняются уголовные наказания, имеет целью не понуждение человека к труду, а является способом его адекватного включения в социально-значимые отношения, одной из главных целей которых в настоящее время является возвращение на свободу законопослушных граждан, способных обеспечить себя легальным источником доходов.

Международным правом определены возможность и необходимость вовлечения осужденных в общественно-полезный труд.

Основным правовым актом, определяющим деятельность УИС России, является Уголовно-исполнительный кодекс РФ (УИК РФ), положение

которого в значительной части отражают основные принципы европейских пенитенциарных правил.

Анализ правовых норм, регламентирующих производственную деятельность пенитенциарных учреждений в России и других странах, позволяет сделать вывод о том, что организационно-правовое положение осужденных, находящихся в российских учреждениях УИС, соответствует международному законодательству и в ряде положений является более гуманным по отношению к осужденным по сравнению с требованиями пенитенциарного законодательства других стран.

Уголовно-исполнительная система России является многофункциональной. Она исполняет наказания в виде лишения свободы или без изоляции от общества, организует привлечение осужденных к труду, осуществляет общую и профессиональную подготовку специалистов, санитарно-профилактическую работу и лечение осужденных, оперативно-розыскную деятельность, реализует социальную работу с осужденными и контроль за их поведением. Многофункциональность системы порождает и комплексный характер проблем, связанных с процессом исполнения наказаний.

Мероприятия организационного и правового характера, проводимые государством в лице Федеральной службы исполнения наказаний России, обеспечили снижение численности тюремного населения. По состоянию на 1 января 2012 г. в учреждениях УИС содержалось всего 755,6 тыс. человек (что на 63,6 тыс. человек

меньше, чем содержалось на 1 января 2011 г.)<sup>1</sup>. Несмотря на наличие такого положительного тренда, уровень рецидивной преступности сохраняется довольно высоким — более трети бывших осужденных вновь возвращается в исправительные учреждения, не сумев адаптироваться в социуме и обеспечить себя легальными источниками доходов.

Общая современная экономическая ситуация существенно осложнила реализацию требований уголовно-исполнительного законодательства по обязательному привлечению осужденных к общественно полезному труду.

На функционирование производственного сектора УИС повлиял экономический кризис 2008-2010-х гг., что ещё раз подтверждает тезис о том, что промышленный сектор УИС является частью экономики страны. Кризис привел к сокращению государственных, муниципальных и коммерческих заказов, что сопровождалось уменьшением количества рабочих мест для осужденных. Результаты анкетного опроса сотрудников производственного сектора УИС, проведенного автором, показывают, что большинство сотрудников промышленного сектора УИС указывает на влияние кризиса на экономику УИС. На вопрос «Отразился ли экономический кризис на производственной деятельности УИС?» подавляющее большинство опрошенных — 126 человек (97,6%) ответили «да». Тем самым сотрудники подтвердили мнение о том, что производственный сектор УИС является неразрывной частью реального сектора экономики и не может рассматриваться изолированно от нее.

Негативным последствием кризиса является высвобождение осужденных из исправительных процессов, что может дестабилизировать обстановку в местах лишения свободы, способствуя повышению криминогенной напряженности.

Вступление Российской Федерации во Всемирную торговую организацию также, по мнению сотрудников УИС, обостряет ситуацию. На вопрос «Как отразится вступление России в ВТО на производственной деятельности УИС?» большинство опрошенных отметило отрицательное влияние (89 человек или 68,9%), положительно оценивают этот шаг 26 человек или 20,2%, 14 человек (10,9%) затруднились с выбором. В результате вступления в ВТО конкуренция това-

ропроизводителей на внутреннем рынке страны должна усилиться, вследствие проникновения на него зарубежных товаров предприятий, имеющих известные товарные знаки, и, соответственно, повышения отраслевых сервисных стандартов. По многим товарным позициям конкурентоспособность иностранных поставщиков возрастет, что может привести к падению отечественного производства, либо стремлению снизить цены российских производителей за счет уменьшения прибыли, заработных плат или сокращения издержек производства. Не всем это может оказаться под силу. Предприятия, издержки производства которых окажутся выше новой цены, не изыскавшие возможности для их снижения, вынуждены будут уйти с рынка. Это касается как предприятий УИС, так и их партнеров. Кроме того, возникает реальная угроза притока рабочих-мигрантов, что может осложнить использование рабочей силы из числа осужденных. Это может способствовать закрытию производств и сворачиванию их деятельности, что противоречит одному из основных требований уголовно-исполнительного законодательства — привлечению осужденных к общественно-полезному труду. Последнее неизбежно может привести к массовому высвобождению осужденных из исправительных процессов, а также явиться одним из факторов дестабилизации обстановки в местах лишения свободы.

Выполнение российским государством взятых на себя обязательств по соблюдению и защите прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы и подследственных, приведение условий их содержания к требованиям международных и российских стандартов сопровождалось значительным ростом государственных расходов на содержание УИС. За последние 10 лет эти расходы увеличились более чем в три раза и составили в 2011 г. 183,5 млрд. руб.<sup>2</sup>

В то же время, большинство осужденных находится в экономически активном возрасте: в основном это мужчины, относящиеся к возрастной группе от 18 до 55 лет (88,4% от общей численности)<sup>3</sup>, из чего следует вывод о существовании в УИС огромной армии экономически активного населения, которое должно быть сначала

<sup>1</sup> <http://фсин.пф/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>

<sup>2</sup> Бюджетная роспись федерального бюджета РФ на 2011г. по состоянию на 1 января 2012г. [режим доступа] — [http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/01/budzhethnye\\_assignovaniya\\_po\\_raskhodam\\_na\\_01.01.12.zip](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/01/budzhethnye_assignovaniya_po_raskhodam_na_01.01.12.zip)

<sup>3</sup> <http://фсин.пф/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/>

вовлечено в трудовую деятельность, а затем возвращено в эффективную экономическую жизнь страны.

В этой связи одной из ключевых задач является сохранение и развитие производственного комплекса УИС. В целях сохранения производства учреждений, исполняющих уголовные наказания, и обеспечения конституционных гарантий труда лиц, отбывающих наказания, в УИС внедрена принципиально новая структура привлечения осужденных к труду — центры трудовой адаптации осужденных. Центры трудовой адаптации осужденных призваны решать те же задачи, что и предприятия УИС — государственные унитарные предприятия, но в несколько другом правовом поле — они не смогут заключать договоры и выступать в качестве самостоятельного субъекта хозяйственной деятельности. Эти производственные единицы финансируются за счет средств государственного бюджета. Речь теперь не может идти о получении прибыли от трудового использования осужденных, как источника финансирования УИС. Основная задача — максимальное привлечение осужденных к труду<sup>4</sup>.

Реализация указанных мер предполагает модернизацию организационно-экономического механизма устойчивого развития производственного комплекса УИС применительно к современным условиям.

Привлечение на постоянной основе осужденных к общественно полезному труду на хорошо организованных рабочих местах выступает основой их трудовой адаптации и действенным средством дальнейшей ресоциализации.

Производственный сектор УИС, в таком случае, становится важнейшей формой реализации государством своих социальных функций.

С апреля 2011 г. во всех учреждениях УИС заработали «социальные лифты» — система эффективных стимулов для исправления осужденных и последующей ресоциализации. Всесторонняя и объективная оценка поведения осужденного — раскаяние, возмещение ущерба потерпевшим, соблюдение требований режима, отношение к учебе и труду — дала возможность облегчить условия содержания для вставших на путь исправления и наоборот — ужесточить содержание закоренелых преступников.

В этой связи остро встает проблема повышения эффективности производства с одновременным обеспечением трудовой занятости лиц, отбывающих наказания в виде лишения свободы, что невозможно без совершенствования организационно-экономического механизма управления предприятиями УИС.

Исходя из анализа экономической литературы, автор полагает, что организационно-экономический механизм в уголовно-исполнительной системе представляет собой совокупность методов и форм воздействия государства на УИС для достижения целей уголовно-исполнительной политики.

Для реализации задач, стоящих перед УИС, необходима целенаправленная скоординированная деятельность на всех уровнях управления с использованием современных инструментов повышения эффективности деятельности предприятий. Одним из таких инструментов является контроллинг.

Контроллинг представляет собой совокупность методов планирования, дифференцированных в зависимости от его уровня, направленности решаемых задач и оценочных показателей, позволяющих формировать варианты управленческих (плановых) решений и выбирать наиболее приемлемые из них.

Контроллинг способствует координации процессов планирования, контроля, адаптации и ориентирован на поддержку процессов принятия решений.

Концепция совершенствования организационно-экономического механизма управления предприятиями УИС предполагает создание соответствующей службы для осуществления взаимодействия между службами, входящими в состав предприятия.

В учреждениях УИС организацией трудовой адаптации осужденных занимаются не только производственные службы, но и другие подразделения, поэтому в случае организации специализированного структурного подразделения контроллинга на основе только одной из них могут возникать конфликты интересов между службами предприятия.

Для учреждений УИС, по мнению автора, наиболее оптимальным будет наделение организационно-аналитического подразделения функциями службы контроллинга. Учитывая, что это подразделение подчиняется напрямую руководителю учреждения УИС и получает необходимую инфор-

<sup>4</sup> Сорокин А.П. Производственный сектор УИС: состояние и перспективы // Преступление и наказание. — № 8. — 2011. — С. 10-14.

мацию от всех служб, то конфликт интересов будет сведен к минимуму. Кроме того, выработанные ими предложения могут быть оформлены как распоряжения руководителя.

Одной из причин, препятствующих внедрению контроллинга в организационный механизм управления производством предприятий УИС, является недостаточная компетентность кадров в этой сфере. Следовательно, внедрение контроллинга вызывает необходимость повышения компетентности специалистов учреждения УИС. Это целесообразно делать на основе получения специалистами УИС знаний в системе дополнительного профессионального образования по накопительной форме организации учебного процесса.

Основными компонентами накопительной системы являются инвариантные и вариативные часы обучения, которые в сумме должны соответствовать имеющимся утвержденным образовательным программам.

Накопительная система зачета часов является гибкой, быстро реагирующей формой дополнительного профессионального образования, позволяющей за счет развития самостоятельной творческой активности сотрудников сократить их единовременное пребывание в стенах образовательного учреждения без сокращения количества часов образовательной программы. Внедрение предлагаемой накопительной системы позволит дополнить программы повышения квалификации непрерывным контролируемым самообразованием.

### Библиографический список:

1. Андреев Л.А. Уголовно-правовая защита достоверности информации в системе управления // Правоведение. — 1978. — № 1.
2. Аксенов А.А. Управление в уголовно-исполнительной системе. — Рязань, 2003.
3. Капитонов С.А. О сущности и значении обратных связей в уголовно-исполнительных системах управления // Актуальные проблемы правоведения в период совершенствования социалистического общества. — Томск, 1989.
4. Казак Б.Б., Паршков А.В., Смирнов И.Н. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе в механизме реализации уголовно-исполнительной политики. — Псков, 2007.
5. Паршков А.В. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2006.

### References transliteration:

1. Andreev L.A. Uголовно-pravovaya zaschita dostovernosti informacii v sisteme upravleniya // Pravovedenie. — 1978. — № 1.
2. Aksenov A.A. Upravlenie v uголовно-ispolnitel'noj sisteme. — Ryazan', 2003.
3. Kapitonov S.A. O suschnosti i znachenii obratnyh svyazej v uголовно-ispolnitel'nyh sistemah upravleniya // Aktual'nye problemy pravovedeniya v period sovershenstvovaniya socialisticheskogo obshhestva. — Tomsk, 1989.
4. Kazak B.B., Parshkov A.V., Smirnov I.N. Strategicheskoe upravlenie v uголовно-ispolnitel'noj sisteme v mehanizme realizacii uголовно-ispolnitel'noj politiki. — Pskov, 2007.
5. Parshkov A.V. Strategicheskoe upravlenie v uголовно-ispolnitel'noj sisteme: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Ryazan', 2006.