

Планирование как функция управления в уголовно-исполнительной системе России: историко-правовой аспект

О.В. КОЗЛОВА – адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

Автор статьи, используя ретроспективный метод исследования, представил эволюцию планирования в российской уголовно-исполнительной системе. На основе анализа были выделены основные этапы становления, определены современные тенденции развития планирования.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система; функции управления; планирование; история развития планирования.

Сущность, содержание, цели и задачи управления проявляются в его функциях, то есть объективно необходимых относительно самостоятельных частях управленческой деятельности, характеризующихся специфическим содержанием и особой пространственно-временной формой выражения¹.

Одной из функций управления является планирование. Еще в 70-х гг. прошлого века В.Д. Малков отметил, что «управление общественными процессами и явлениями немислимо без определения целей и средств их достижения, без планирования, осуществляемого в разнообразных формах. Поэтому планирование является обязательным признаком социального управления, наиболее характерным показателем целенаправленности человеческого труда. Планирование всегда было и остается важнейшей стороной деятельности государства»².

Планирование и в наше время является одной из наиболее значимых функций системы социального управления. Однако заметим, что оно не сразу приобрело современные формы выражения и в своем развитии прошло достаточно длительный и сложный путь.

Становление планирования как функции управления осуществлялось в непосредственной связи с развитием пенитенциарных органов государства.

В 1802 г. в России на основании манифеста Александра I «Об учреждении министерств»³ было создано Министерство внутренних дел, в ведении которого находились органы по исполнению наказаний.

Начиная с 1862 г. Министерство внутренних дел собирало официальные сведения о состоянии тюремной системы Российской империи, на основе которых действительным статским советником Холодковским и статским советником Галкиным под непосредственным руководством директора департамента полиции исполнительной тайного советника Похвистнева были оформлены «Материалы по вопросу о преобразовании тюремной части в России». Усилиями того же авторского коллектива была подготовлена «Записка о преобразовании тюремной час-

ти в России», включающая в себя пять разделов: 1) очерк действующих законов; 2) обзор мер правительства об улучшении тюрем; 3) настоящее положение тюрем; 4) предложения с мест об улучшении тюрем; 5) мнение МВД об устройстве тюрем. Чуть позже были написаны «Обзор тюремной действительности и предложения по ее преобразованию. О настоящем положении тюремного вопроса»⁴. Наличие указанных источников выступает доказательством реализации планирования в уголовно-исполнительной системе Российской империи.

Учреждение в 1879 г. в системе МВД Главного тюремного управления (ГТУ) обусловило возможность уделять больше внимания вопросам организации деятельности уголовно-исполнительной системы, в том числе и планированию. На Тюремную инспекцию ГТУ, в частности, были возложены функции сбора сведений, необходимых для полного ознакомления с существующим положением тюремных учреждений, и разработки различных законодательных, административных мероприятий по работе мест заключения⁵.

Итак, планирование в уголовно-исполнительной системе на первоначальном этапе своего развития проявлялось в выработке предложений и мероприятий по совершенствованию работы на основе изучения существующего состояния дел. Положительное влияние на развитие указанной функции оказало реформирование государственных структур: создание в 1802 г. Министерства внутренних дел, в 1879 г. – Главного тюремного управления. В целом указанный период можно определить как этап зарождения плановой функции в пенитенциарной системе российского государства.

После революции 1917 г. и гражданской войны экономика Советского государства была практически полностью разрушена, требовались срочные меры по преодолению кризисной ситуации.

В целях восстановления народного хозяйства в 1920 г. было принято решение о создании единого государственного плана его развития. Государственными органами были разработаны специальные проекты по восстановлению важ-

нейших отраслей экономики. Расширение и развитие плановой работы способствовало тому, что происходили модификация старых и появление новых, более совершенных способов и методов планирования и управления экономикой.

Развитие плановой функции в экономике открывало возможности для осуществления преобразований и в социальной сфере. В Народном комиссариате внутренних дел (НКВД), в ведение которого перешли все пенитенциарные учреждения⁶, в это время также была признана важность планирования для дальнейшего развития и совершенствования правоохранительной деятельности.

Указанный этап в эволюции плановой функции в НКВД РСФСР наиболее полно исследован В.Д. Малковым⁷. На основе изучения его работ и трудов других авторов, анализируя информацию о развитии планирования в масштабах всего государства, можно сформулировать особенности планирования того периода, характерные также и для уголовно-исполнительной системы:

– признание за планированием роли принципа управленческой деятельности. К примеру, на совещании начальников управлений и отделов наркомата 28 июля 1924 г. отмечалось: «План – это целая система мероприятий, организационно связанных между собой и вытекающих одно из другого, зависящих друг от друга и направленных для достижения определенной цели. План – основа организаторской деятельности»⁸;

– целевой характер планирования, направленный на решение актуальных проблем деятельности. Например, в плане работы центрального административного управления НКВД РСФСР на 1927 г. в качестве общих проблем выделены улучшение организационной работы центрального аппарата и местных органов; контрольная (инспекторская) деятельность; проведение в жизнь постановлений правительства по вопросам общего администрирования; рациональная постановка работы⁹;

– организационно-структурное обеспечение планирования. Для реализации функции планирования в НКВД в 1929 г. создан специальный орган – плановая комиссия, задачи которой состояли в рассмотрении и координировании разрабатываемых управлениями и отделами НКВД РСФСР проектов планов (генерального и перспективного) и годовых контрольных цифр, охватывающих все стороны деятельности наркомата и подведомственных ему органов; наблюдении за конъюнктурой явлений, относящихся к деятельности НКВД РСФСР; рассмотрении программ собирания и разработки статистических сведений в соответствии с задачами плановой работы; разработке вопросов методологии планирования¹⁰.

Таким образом, период с 20-х по 50-е гг. XX в. является временем становления планирования различных сторон общественной жизни, в том числе и деятельности уголовно-исполнительной системы, на научной основе, закладывания его методологических основ.

Новый этап в планировании начался в 60-е гг. XX в. Научно-техническая революция, масштабы и темпы обновления производства, трудности организации и поддержания связей в усложнившихся структурах подтолкнули представителей различных отраслей знания (философов, социологов, политологов, историков, юристов) к поискам новых форм и методов управления. Министерства и ведомства, в том числе и Министерство внутренних дел СССР, начали исследования и разработку новых методик управления и планирования.

Обосновывалась необходимость внедрения прогнозирования и перспективного планирования в деятельность органов внутренних дел. Решались вопросы организационного обеспечения планирования. В большинстве крупных аппаратов были созданы штабные подразделения, которые сыграли большую роль в упорядочении планирования, разработке и внедрении в практику научно обоснованных методов организации работы. Развернулась система обучения кадров методике планирования и прогнозирования на штабных курсах, высших академических курсах, в академии и вузах МВД СССР.

Впервые четко определил систему планирования, заложил основу для ее развития и совершенствования Приказ МВД СССР от 06.10.1969 г. № 348 «О недостатках планирования в органах внутренних дел и мерах по улучшению этой работы»¹¹. В нем отмечалась возросшая роль и значение планирования для осуществления эффективной деятельности органов внутренних дел, определялись виды планов, основные требования к ним, регламентировался порядок их составления, сроки разработки и утверждения, примерная структура и содержание.

В целях реализации основных направлений развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 гг. по инициативе МВД СССР были проведены первые эксперименты по разработке целевых комплексных программ для решения ряда актуальных проблем деятельности и развития органов внутренних дел. Так, в 1980 г. была завершена реализация программы по предотвращению рецидивной преступности, что свидетельствовало о применении программно-целевого метода планирования в организации деятельности правоохранительных органов¹².

Направленность на последовательное внедрение в практику регионального и целевого комплексного планирования закреплена в Приказе МВД СССР от 10.11.1982 г. № 360 «О вопросах дальнейшего совершенствования планирования в органах внутренних дел»¹³. Приказом МВД СССР от 13.05.1987 г. № 100 были определены примерные структуры планов основных организационных мероприятий органов внутренних дел различного уровня¹⁴.

В целом советский опыт применения планирования, в том числе с использованием программно-целевого подхода, свидетельствовал о его высоких потенциальных возможностях в сфере воздействия на решение ряда важнейших

проблем как экономического, так и социального характера. Однако сложившаяся практика разработки большинства планов вскоре повлекла обоснованную критику планирования как способа решения любых задач, возникающих в правоохранительной деятельности.

Большое количество разрабатываемых планов обуславливало то, что значительная часть из них принималась без достаточной предварительной подготовки и глубокого научного обоснования, являлась ресурсно не обеспеченной и лишённой внутренней согласованности. Уже Приказ МВД СССР от 13.05.1987 г. № 100 требовал покончить с практикой составления многочисленных планов, необходимость в разработке которых отсутствовала¹⁵.

Кроме того, стиль управленческой деятельности, ориентированный на указание сверху, стремление к унификации и стандартизации всех мероприятий, реализуемых в уголовно-исполнительной системе, предопределил стереотипный характер планов, которые не менялись десятилетиями. Так, изучение планов работы территориальных аппаратов управления органами, исполняющими наказания, в 30-х и 80-х гг., предпринятое В.М. Анисимковым, показало, что «общая схема их разработки и реализации в принципе является одинаковой: определение директивных, вытекающих из решений съездов КПСС задач перед подчиненными учреждениями; отчет о выполнении плана в форме заслушивания исполнителей. Да и сами разделы таких планов, за исключением ряда мероприятий, изменялись незначительно»¹⁶.

Таким образом, для рассмотренного этапа эволюции планирования в правоохранительных органах (60-е – 80-е гг. XX в.) характерны следующие черты:

- развертывание теоретических исследований проблем планирования и внедрение их в практическую деятельность;
- планирование работы с учетом результатов деятельности, расширение практики перспективного планирования;
- освоение программно-целевого планирования;
- появление новых форм плановых документов (директивы, концепции, основные направления, программы) и применение новых методов их разработки;
- структурно-организационное обеспечение планирования, создание подразделений, специализирующихся на реализации общеуправленческих функций;
- повышенное внимание к проблеме обучения кадров методике и тактике планирования;
- нормативное правовое закрепление планирования, упорядочение процессуальных вопросов составления планов работы;
- расширение направлений деятельности, подлежащих обязательному планированию.

В общем указанный период можно определить как этап интенсивного развития планирования и широкого его применения.

Переход к рыночным отношениям, изменение методов хозяйствования в конце 1980-х – начале 1990-х гг., реформы политических структур объективно обусловили поиск новых подходов к построению и функционированию органов государственного управления. Кардинальному переустройству подверглась и уголовно-исполнительная система России. В 1998 г. она была передана в ведение Министерства юстиции Российской Федерации¹⁷, а с 2004 г. ей придан статус самостоятельного органа исполнительной власти – Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России)¹⁸.

Говоря об особенностях развития планирования, характерных для современного этапа исторического развития уголовно-исполнительной системы России, можно отметить, что правовое регулирование процессов планирования осуществляется не только на ведомственном, но и на федеральном уровне. В настоящее время действуют Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ»¹⁹, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация²⁰, и Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ²¹.

В последнее время возрастает роль стратегического планирования. По наиболее важным направлениям деятельности уголовно-исполнительной системы приняты стратегические документы планирующего характера, такие как Концепция воспитания работников уголовно-исполнительной системы и план мероприятий по ее реализации на 2006–2010 гг., Концепция развития кадрового обеспечения ФСИН России на период до 2011 г.

Широко применяется программно-целевой метод планирования, о чем свидетельствует наличие действующих в настоящее время документов соответствующего характера, например федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 гг.)», принятой Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2006 г. № 540²².

Растет актуальность разработок, направленных на автоматизацию управленческих процессов в уголовно-исполнительной системе на основе оперативного и информационного обеспечения через современные средства связи и специальную технику. Предполагается, что функционирование ведомственной информационно-технологической инфраструктуры должно способствовать повышению оперативности и обоснованности принятия необходимых решений на соответствующих уровнях управления УИС.

Итак, с конца 80-х гг. XX в. происходит дальнейшее совершенствование планирования в уголовно-исполнительной системе России на базе новейших информационных технологий

и с учетом современных тенденций развития управленческой мысли.

Таким образом, планирование как функция управления пенитенциарной системой начинает складываться одновременно с формированием органов исполнения наказания и становлением уголовно-исполнительного законодательства. По мере развития общественных отношений происходит дальнейшее усложнение планирования и расширение практики его использования. Полагаем, что и в будущем указанная функция не потеряет своей актуальности в управлении органами и учреждениями ФСИН России.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Теория и практика социального управления: Словарь-справочник / Автор-сост. Е.Ф. Яськов. М., 1997. С. 248.

² Малков В.Д. Планирование в управлении органами внутренних дел. М., 1976. С. 8.

³ См.: Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Собр. 1. С. 1649 по 12 декабря 1825 г. Т. 1. С. 45.

⁴ См.: Печников А.П. Главное тюремное управление Российского государства (1879 – октябрь 1917 гг.): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 56–57.

⁵ См.: Там же. С. 121.

⁶ См.: Постановление СНК РСФСР от 25.07.1922 г. «О сосредоточении всех мест заключения в НКВД» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 51. Ст. 531.

⁷ См.: Малков В.Д. Планирование в управлении органами внутренних дел (теоретические и организационно-методические аспекты): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1978.

⁸ Там же. С. 86.

⁹ См.: Там же. С. 87.

¹⁰ См.: Там же. С. 87–88.

¹¹ См.: Там же. С. 93.

¹² См.: Косарев В.Н. Программно-целевой метод планирования и управления как средство повышения эффективности деятельности органов внутренних дел // Проблемы совершенствования административных методов управления органов внутренних дел: Сб. науч. тр. Киев, 1984. С. 58.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: Ольшевский А.В. Механизм совершенствования системы управления органами внутренних дел (организационно-правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 147.

¹⁵ См.: Там же.

¹⁶ Анисимков В.М. Реформа системы управления органами, исполняющими наказание в виде лишения свободы: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 70.

¹⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации от 28.07.1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3841.

¹⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // Там же. 2004. № 42. Ст. 4109.

¹⁹ См.: Там же. 1995. № 30. Ст. 2871.

²⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 г. № 594 «Об утверждении порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» // Там же. 1995. № 28. Ст. 2669.

²¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 г. № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // Там же. 2005. № 17. Ст. 1571.

²² См.: СЗ РФ. 2006. № 39. Ст. 4075.

Незаконные корпоративные захваты в Российской Федерации: понятие, динамика, структура

А.С. ШАТАЛОВ – профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук;

А.В. АРОНОВ – аспирант Международной академии бизнеса и управления

В статье анализируются понятие, динамика и структура незаконных корпоративных захватов. Авторы приходят к выводу, что незаконные корпоративные захваты являются сравнительно новым видом социально опасных действий, неизбежных и трудно прогнозируемых в условиях рыночной экономики. Получив за последние годы значительную распространенность практически во всех ее сферах, они причиняют существенный ущерб юридическим лицам, государству и обществу в целом, угрожая экономической безопасности России. Соответственно уголовное преследование за совершение преступлений, нацеленных на незаконные корпоративные захваты, является актуальным и социально значимым, а его осуществление на стадии предварительного расследования имеет свою специфику.

Ключевые слова: враждебное поглощение; корпоративная защита; корпоративный захват; криминалистическая методика; незаконный корпоративный захват; организованная преступность; поглощение; предварительное расследование; рейдерство; слияние; способ преступления; уголовный процесс.

Незаконный корпоративный захват, как и любое другое событие преступления, «есть один из материальных процессов действительности»¹. Поглощение с конфликтом интересов широко