

²¹ См.: Приказ ФСИН России от 17.12.2013 г. № 777 «Об организации планирования в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2014. № 3.

²² См.: Приказ ФСИН России от 19.05.2006 г. № 245 (ред. от 13.10.2009 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 26.

²³ См.: Приказ ФСИН России от 10.08.2011 г. № 463 (ред. от 31.10.2013 г.) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 11.

²⁴ См.: Приказ от 18.08.2005 г. № 718 (с изм. от 26.12.2008 г.) «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 2.

²⁵ См.: Приказ ФСИН России от 11.08.2005 г. № 712 (ред. от 11.02.2010 г.) «Об организации и осуществлении ведомственного финансового контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Приказ ФСИН России от 21.06.2010 г. № 276 «Об утверждении Инструкции по организационно-штатной работе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Приказ ФСИН России от 28.08.2010 г. № 378 «Об утверждении порядка организации контроля в уголовно-исполнительной системе по зональному принципу и рекомендаций по ведению контрольно-наблюдательного дела территориальным органом ФСИН России (учреждением уголовно-исполнительной системы)» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 1.

²² См.: Приказ ФСИН России от 19.05.2006 г. № 245 (ред. от 13.10.2009 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 26.

²³ См.: Приказ ФСИН России от 10.08.2011 г. № 463 (ред. от 31.10.2013 г.) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 11.

²⁴ См.: Приказ от 18.08.2005 г. № 718 (с изм. от 26.12.2008 г.) «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 2.

²⁵ См.: Приказ ФСИН России от 11.08.2005 г. № 712 (ред. от 11.02.2010 г.) «Об организации и осуществлении ведомственного финансового контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Приказ ФСИН России от 21.06.2010 г. № 276 «Об утверждении Инструкции по организационно-штатной работе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Приказ ФСИН России от 28.08.2010 г. № 378 «Об утверждении порядка организации контроля в уголовно-исполнительной системе по зональному принципу и рекомендаций по ведению контрольно-наблюдательного дела территориальным органом ФСИН России (учреждением уголовно-исполнительной системы)» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 1.

УДК 342.5:343.8

Организация деятельности территориальных органов ФСИН России: проблемы и перспективы развития

О.Н. КОПЫЛОВА – инспектор отдела по работе с личным составом ВИПЭ ФСИН России

В статье рассматриваются вопросы организации деятельности территориальных органов ФСИН России. Особое внимание уделено выбору модели управления в уголовно-исполнительной системе, осуществлению взаимодействия ведомственных органов с исполнительной властью субъектов Российской Федерации, оценке деятельности территориальных органов.

Ключевые слова: территориальные органы ФСИН России; управление в уголовно-исполнительной системе; организация взаимодействия; оценка деятельности.

Activity organization of the territorial bodies in the Federal Penal Service of Russia: problems and prospects

O.N. KOPYLOVA – Inspector of the Personnel Department of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article deals with the organization of the territorial bodies of the Federal Penal Service of Russia. Particular attention is paid to the choice of management model in

prisons, the implementation of departmental interaction with the executive authorities of the Russian Federation, evaluation of the territorial bodies.

Key words: territorial bodies of the Federal Penal Service of Russia; management in prisons; organization of interaction; evaluation activities.

Ведущую роль в управлении сложной и многофункциональной пенитенциарной системой играют территориальные органы ФСИН России. Являясь важнейшим связующим звеном между центральным аппаратом и учреждениями, непосредственно исполняющими уголовные наказания, они во многом определяют темпы и направления реформирования в данной сфере.

Проведенное нами исследование позволило прийти к выводу, что осуществляемые преобразования дали возможность устранить некоторые проблемы в организации деятельности территориальных органов ФСИН России, тем не менее нерешенных вопросов остается достаточно много, рассмотрим некоторые из них.

Одной из проблем в данной сфере является выбор модели управления. На сегодняшний день территориальный орган – это орган управления, осуществляющий свою деятельность в пределах одного субъекта Российской Федерации (с 2001 по 2009 гг. существовали окружные органы управления)¹.

Пока по-прежнему отсутствует единое мнение относительно вопроса о необходимости функционирования органов управления в федеральных округах. Одни авторы приводят достаточно весомые аргументы в пользу положительного решения². Другие исследователи сомневаются в целесообразности создания дополнительного управленческого аппарата и достаточно логично и последовательно отстаивают свою позицию³. Большинство из опрошенных сотрудников уголовно-исполнительной системы (64,4%) отрицательно относятся к формированию управлений в федеральных округах⁴.

Действительно, с самого начала функционирования окружных структур возникло множество вопросов. Во-первых, четко не был определен правовой статус данных органов. Во-вторых, не было обозначено, какие властные полномочия окружные управления имеют по отношению к территориальным органам субъектов России. Отсутствие четкого распределения видов деятельности по уровням управления обусловило дублирование и возникновение избыточных и несвойственных функций окружных и территориальных органов. Данные обстоятель-

ства повлекли снижение эффективности и качества реализации управленческих решений, не позволили создать действенный механизм контроля над исполнением части полномочий, переданных вышестоящими органами нижестоящим.

Вместе с тем в уголовно-исполнительной сфере имеются серьезные вопросы межтерриториального и межведомственного характера, которые можно эффективно разрешить на окружном уровне, например организация постпенитенциарного контроля за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, и оказания им помощи в социальной адаптации.

По нашему мнению, в целях реализации отдельных направлений правоохранительной деятельности, перераспределения функций центра и регионов, исключения несвойственных и избыточных функций целесообразно было бы рассмотреть вопрос о возвращении в структуру ФСИН России управлений (отделов) по федеральным округам. При этом для обеспечения их эффективной деятельности необходимо предпринять ряд мер организационного и правового характера. Прежде всего, нужно разработать правовую базу, всесторонне регламентирующую деятельность указанных органов. Следует четко закрепить цели, задачи и функции окружных управлений, исключив дублирование функций центрального аппарата и территориальных органов, а также полномочия и границы их деятельности. Необходимо также решить вопрос о совершенствовании структуры и организации деятельности окружных управлений, оптимизации их штатной численности с учетом специфики и объема работы. Реализация данных положений должна существенно повысить эффективность деятельности всей системы органов, исполняющих уголовные наказания.

Заслуживает внимания вопрос взаимодействия территориальных органов с исполнительной властью субъектов Российской Федерации. Сегодня реализация большинства функций уголовно-исполнительной системы требует от ведомственных органов создания эффективной системы такого взаимодействия. Это становится особенно актуальным при решении проблем,

связанных с воспитанием и образованием осужденных, созданием рабочих мест для них и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, социальной реабилитацией. Сделанные выводы подтверждаются данными опроса сотрудников уголовно-исполнительной системы: за счет оптимизации взаимодействия с органами исполнительной власти повышается результативность деятельности территориальных органов по таким направлениям, как социальная поддержка осужденных (65,2%) и сотрудников (51%), организация трудовой занятости лиц, освободившихся из мест лишения свободы (63,1%), защита прав и свобод осужденных и персонала (43,6%).

В свою очередь органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации все чаще привлекают территориальные органы ФСИН России к содействию в осуществлении ряда своих функций в сфере обеспечения законности и правопорядка, общественной безопасности, антитеррористической деятельности, борьбы с коррупцией.

При этом лишь 31,8% опрошенных респондентов оценил уровень организации сотрудничества территориальных органов ФСИН России с исполнительной властью субъектов как высокий, остальные – как средний (68,2%) или низкий. За необходимость детального правового регулирования взаимодействия высказались 54,4% респондентов.

Основы сотрудничества территориальных органов и исполнительной власти субъектов Российской Федерации определены федеральным законодательством. Некоторые положения относительно этого содержатся в Регламенте ФСИН России⁵ и Положении о ФСИН России⁶. Однако считаем необходимым более детально урегулировать данные вопросы. Для этого в типовом положении о территориальном органе ФСИН России должны быть указаны главные направления, формы и механизм взаимодействия.

В условиях реформирования уголовно-исполнительной системы оценка деятельности территориальных органов приобретает особое значение и является одним из факторов, способствующих максимально быстрому достижению поставленных целей. При этом 53,5% опрошенных сотрудников полагают, что существующая система оценки деятельности является несовершенной.

Осуществляемые преобразования в пенитенциарной системе, приближение к международным стандартам повлекли изменение подхода к оценке эффективности

ее деятельности. Ориентация на гуманизацию исполнения наказаний, усиление воспитательной и социальной направленности деятельности вызвали необходимость смены взглядов на критерии и показатели оценки, а также ее систему и организацию. В результате в 2012 г. появилась методика оценки эффективности деятельности территориальных органов ФСИН России⁷.

Анализ новой методики позволил выделить ряд коренных изменений. Так, новым стал подход к выбору критериев оценки. Теперь рассматриваются не только внутренние факторы, но и внешние, оказывающие влияние на эффективность деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы. Предусмотрен отказ от сравнения показателей оцениваемого периода с аналогичными показателями предыдущего. Особое внимание уделяется ответственности за достоверность данных ведомственной статистической отчетности, используемых при оценке деятельности инспектируемого территориального органа ФСИН России.

Кроме того, стали выделять оценку внутреннюю (определяемую уголовно-исполнительной системой) и внешнюю. В первую входят привычные статистические показатели, заключение экспертного совета ФСИН России, данные от МВД России, прокуратуры и управления собственной безопасности. Вторая представляет собой оценку гражданского общества.

Мнение общества – это не самый главный, но необходимый критерий оценки деятельности территориальных органов ФСИН России. С этим согласны 25,7% опрошенных. При этом пристальное внимание следует уделять механизму оценки (определению субъектов, критериев, показателей, форм и методов). Многие в этом направлении уже сделано. Однако и сегодня работа по совершенствованию общественной оценки продолжается. Так, например, формируется новый состав наблюдательных комиссий, в которые войдет больше профильных специалистов – педагогов, врачей, юристов и священников. Кроме того, в этом будут участвовать уполномоченные по правам человека в регионах и представители средств массовой информации.

При всех положительных моментах нового подхода ряд вопросов по-прежнему остается нерешенным. Так, например, существующая система оценки мало отличается от предыдущих в таких характеристиках, как предназначенность для внутреннего ис-

пользования и обоснованность на данных ведомственной статистической отчетности, преобразуемых в соответствующие расчетные показатели, формальная природа которых влечет за собой ориентирование на цифры, порождает необъективность и искаженное представление о практической деятельности, приводящие к деформациям и невозможности принятия по результатам такой оценки обоснованных управленческих решений. Погоня за процентами для многих руководителей все еще остается главным вектором управленческого воздействия на подчиненные подразделения.

Вместе с тем нельзя полностью исключать использование количественных показателей при характеристике деятельности органов и учреждений ФСИН России. Часть сотрудников (24,9%) считают, что в этих целях необходимо использовать статистические данные, которые выполняют функцию информационного обеспечения, но не могут служить основанием всей системы оценки.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Приказ Минюста России от 25.01.2001 г. № 19 «О создании управлений по федеральным округам Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ ФСИН России от 23.06.2005 г. № 605 «О создании территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний по федеральным округам» // Там же.

² См.: Кистанов В.В. Федеральные округа России. Важный шаг в укреплении государства. М., 2000; Сологубов А.С. Особенности правового статуса органов прокуратуры России в федеральных округах (на примере центрального федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Туровский Р.Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1. С. 217–250; Черкасов К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергун. Саратов, 2008.

³ См.: Лысенко В. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002. № 3. С. 165; Никонов А.Н. Политико-правовые проблемы взаимодействия органов государственной власти и ее субъектов в условиях административной реформы (на материалах Центрального федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2004. С. 26, 27; Сыскова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 165, 166.

⁴ Исследование проводилось в 2012–2014 гг. В нем участвовали сотрудники 11 территориальных органов ФСИН России (300 респондентов).

⁵ См.: Приказ ФСИН России от 19.05.2006 г. № 245 (ред. от 13.10.2009 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 26.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1314 (ред. от 20.01.2015 г.) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

⁷ См.: Приказ ФСИН России от 14.06.2012 г. № 325 «Об установлении оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний при инспектировании» (документ официально опубликован не был).

⁸ См.: Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4. С. 51.

Объективная оценка не может исходить из одних цифровых показателей, которые сами по себе не являются свидетельством хорошей или плохой работы⁸.

Таким образом, система оценки деятельности территориальных органов ФСИН России нуждается в дальнейшем совершенствовании. Разрабатывая соответствующие предложения, необходимо учитывать ряд требований, условий и факторов, в их числе – стратегические цели государства, приоритеты в обеспечении национальной безопасности, цели и задачи Правительства Российской Федерации, ФСИН России. При этом важно, чтобы система оценки и ее критерии не подавляли, а наоборот, стимулировали деловую активность сотрудников УИС.

В заключение отметим, что положительные результаты реформирования УИС возможны только при дальнейшем повышении эффективности управления деятельностью исправительных учреждений.

¹ См.: Приказ Минюста России от 25.01.2001 г. № 19 «О создании управлений по федеральным округам Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ ФСИН России от 23.06.2005 г. № 605 «О создании территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний по федеральным округам» // Там же.

² См.: Кистанов В.В. Федеральные округа России. Важный шаг в укреплении государства. М., 2000; Сологубов А.С. Особенности правового статуса органов прокуратуры России в федеральных округах (на примере центрального федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Туровский Р.Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1. С. 217–250; Черкасов К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергун. Саратов, 2008.

³ См.: Лысенко В. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002. № 3. С. 165; Никонов А.Н. Политико-правовые проблемы взаимодействия органов государственной власти и ее субъектов в условиях административной реформы (на материалах Центрального федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2004. С. 26, 27; Сыскова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 165, 166.

⁴ Исследование проводилось в 2012–2014 гг. В нем участвовали сотрудники 11 территориальных органов ФСИН России (300 респондентов).

⁵ См.: Приказ ФСИН России от 19.05.2006 г. № 245 (ред. от 13.10.2009 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 26.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1314 (ред. от 20.01.2015 г.) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

⁷ См.: Приказ ФСИН России от 14.06.2012 г. № 325 «Об установлении оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний при инспектировании» (документ официально опубликован не был).

⁸ См.: Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4. С. 51.