

## Понятие управленческого решения в уголовно-исполнительной системе: правовой аспект

**А.И. ВОДОПОЛОВ** – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

В статье анализируются признаки и понятие управленческого решения в уголовно-исполнительной системе с точки зрения юриспруденции, а также рассматривается классификация управленческих решений, предполагающая их разделение на нормативные правовые и правоприменительные акты.

**Ключевые слова:** управленческое решение в уголовно-исполнительной системе; нормативный правовой акт; правоприменительный акт; локальный правовой акт.

## Concept of managerial decision in penal service: legal aspect

**A.I. VODOPOLOV** – Lecturer of the Department of State-Legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article discusses the concept of features and management solutions in the penal system from the point of view of jurisprudence. The classification of administrative decisions on regulations and enforcement acts is represented in the paper.

**Key words:** management decision in Penal service; regulation; enforcement act; local legal act.

Управленческое решение – явление многоплановое, находящееся на пересечении различных сфер деятельности человека: это и своеобразный способ познания действительности и предвидения ее развития, и способ влияния на нее; это мыслительный, творческий, поведенческий акт; это своеобразная команда, сигнал к действию. Оно изучается различными науками: философией, математикой, экономикой, социологией, правовыми дисциплинами и др. Отсюда и большое количество подходов к его толкованию. Наша задача состоит в определении управленческого решения в уголовно-исполнительной системе с точки зрения юриспруденции.

Изучение толковых словарей русского языка позволяет выделить два аспекта значения слова «решение»:

– во-первых, намерение действовать определенным образом после обдумывания или обсуждения (Д.Н. Ушаков<sup>1</sup>, С.И. Ожегов<sup>2</sup>, А.П. Евгеньева<sup>3</sup>, С.А. Кузнецов<sup>4</sup>);

– во-вторых, правоприменительный акт: заключение, постановление (С.И. Ожегов, А.П. Евгеньева, С.А. Кузнецов).

В сущности, эти два подхода вполне соотносятся с видением управленческого решения с точек зрения выработанных теорией

управления естественной и механистической моделями организаций.

Первая рассматривает решение с позиции мыслительной деятельности субъекта управления и, по сути, отождествляет понятие «управленческое решение» с понятием «принятие управленческого решения», вторая, напротив, на первое место ставит формальную структуру организации и функции ее элементов, само управленческое решение отождествляется в ее рамках с управленческой документацией.

Для уяснения понятия управленческого решения в УИС большое значение имеет то обстоятельство, что ее органы и учреждения являются организациями механистического типа. Данный вывод позволяют сделать такие характеристики уголовно-исполнительной системы, как:

1) специфическая структура, которая включает иерархию должностей, должностных инструкций, положений;

2) особая роль административно-распорядительной документации, из которой можно извлечь всю информацию об учреждении или органе и с помощью которой можно повысить эффективность деятельности.

Названные черты свойственны УИС на протяжении длительного времени<sup>5</sup>.

В организациях механистического типа управленческое решение отождествляется с административно-распорядительной документацией. Некоторые отечественные авторы определяют его (применительно к данным организациям) как акт (письменный или устный) органа управления или соответствующего руководителя, в котором перед объектом управления ставится общая цель и определяются промежуточные задачи для ее достижения<sup>6</sup>.

В соответствии с фактическим состоянием дел в управленческой литературе дается определение понятия управленческого решения в уголовно-исполнительной системе. По мнению авторов учебника «Организация управления в уголовно-исполнительной системе», управленческое решение является программой действий, выраженной в установленной форме<sup>7</sup>. Пребывание УИС в составе МВД России в конце XX в. позволяет обратиться к литературе по вопросам управления органами внутренних дел, но и в ней обнаруживается, что «управленческое решение представляет собой программу действий, выраженную в форме предписания (директивы), содержащую постановку целей, определяющую трудовые и материальные ресурсы, пути и средства достижения этих целей, а также формы организующей деятельности субъектов и объектов управления в реализации решения»<sup>8</sup>.

Соотнесение управленческих решений в УИС с административно-распорядительной документацией, характерное для механистических систем, прослеживается и в классификации их по наименованию: «приказы, инструкции, указания и другие акты, издаваемые руководителями органов, аппаратов, служб, учреждений и подразделений уголовно-исполнительной системы»<sup>9</sup>.

В научной литературе есть мнение, что управленческие решения с учетом их юридических свойств подразделяются на нормативные правовые и правоприменительные акты<sup>10</sup>.

В соответствии с приказом «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России»<sup>11</sup> Федеральная служба исполнения наказаний принимает нормативные правовые акты по вопросам исполнения уголовных наказаний и деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в случаях, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Нормативные правовые акты издаются в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций, наставлений и положений. Акты, изданные в ином виде, не должны носить нормативного правового характера.

Приказ издается по наиболее важным вопросам функционирования УИС, правового регулирования различных направлений служебной деятельности, прохождения службы.

Положения регламентируют деятельность конкретных подсистем УИС. В них определяются порядок образования, полномочия, организация работы и порядок действий учреждений и органов, их структурных подразделений.

Инструкции, наставления и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и работу конкретных категорий сотрудников. Инструкции и наставления содержат нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке и какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности. Правила определяют порядок осуществления отдельного вида деятельности.

Нормативные правовые акты, издаваемые в виде положений, наставлений, инструкций, правил, утверждаются приказами.

Однако если при рассмотрении управленческого решения в УИС в качестве правоприменительного акта каких-либо сложностей не возникает, то определению его в качестве нормативного правового акта противоречат некоторые правовые нормы. Так, одно из положений рассматриваемого приказа указывает на то, что правом издания нормативных правовых актов в соответствии с компетенцией обладает директор ФСИН России либо лицо, его замещающее. Структурные подразделения ФСИН России, территориальные органы и учреждения УИС не вправе издавать нормативные правовые акты.

По нашему мнению, данная норма не соответствует положениям юридической науки. Так, В.Н. Хропанюк в ходе классификации нормативно-правовых актов выделяет внутриорганизационные подзаконные акты, которые «издаются различными организациями для регламентации своих внутренних вопросов и распространяются на членов этих организаций. В рамках, определенных актами высшей юридической силы, внутриорганизационные нормативные акты регулируют самые разнообразные отношения, возникающие в конкретной деятельности государственных учреждений, предприятий, воинских частей и других ор-

ганизаций»<sup>12</sup>. Рассматриваемые документы некоторыми авторами определяются как локальные нормативные правовые акты<sup>13</sup>. Применительно к уголовно-исполнительной системе это нормативные правовые акты, устанавливающие внутренний распорядок учреждения, создающие коллегиальные органы, регламентирующие деятельность структурных подразделений и т.п.

Представленная точка зрения находит подтверждение в целом ряде нормативных актов Минюста России. Так, в соответствии с п. 1.3 Положения о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации правовую основу деятельности следственного изолятора составляют «нормативные правовые акты... территориального органа уголовно-исполнительной системы»<sup>14</sup>. Согласно ст. 19–21 Приказа Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 (ред. от 12.02.2009 г., с изм. от 07.02.2012 г.) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» в каждом исправительном учреждении устанавливается строго регламентированный распорядок дня с учетом особенностей работы с тем или иным составом осужденных, времени года, местных условий и других конкретных обстоятельств, который утверждается приказом начальника исправительного учреждения<sup>15</sup>.

Таким образом, руководители территориальных органов и учреждений УИС приказом «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России» формально лишены такого важного инструмента реализации возложенных на них задач, как возможность принимать управленческие решения в форме нормативных правовых актов, однако, учитывая положения приказов Минюста России, имеющийся практический опыт, точку зрения ряда ученых, необходимо констатировать тот факт, что соответствующее положение приказа в действительности не реализуется: территориальные органы и учреждения принимают для решения внутриорганизационных вопросов локальные правовые акты.

Понимание управленческого решения в УИС как нормативного акта оправдано также наличием общих признаков, которые характеризуют и управленческие решения, и нормативные правовые акты:

1. Управленческое решение направлено на реализацию стоящих перед учреждением, органом УИС или их подразделениями задач. Однако это является конечной целью. Прежде всего нужно сформировать усло-

вия, в которых достижение необходимого результата станет действительно возможным, организовать деятельность исполнителей, определить их права, обязанности и ответственность. То есть основной функцией управленческого решения является регулирование процесса реализации задачи, отношений, возникающих при этом. Аналогичная цель – регулирование общественных отношений – присуща нормативным правовым актам.

2. Управленческое решение принимается субъектом управления, то есть руководителем учреждения или органа (структурного подразделения), коллегиальным органом управления, наделенным соответствующей компетенцией. Пределами полномочий ограничен круг вопросов, по которым тот или иной субъект вправе принимать управленческие решения. Этот признак также свойственен правовому акту.

3. Управленческое решение обладает директивным, властным характером и обязательно для тех, кому адресовано<sup>16</sup>. Исполнитель решения может быть подвергнут мерам материального, дисциплинарного, а в некоторых случаях административного и уголовного характера в случае уклонения от реализации, несвоевременного или некачественного в силу субъективных причин выполнения.

4. Управленческое решение принимается в установленном порядке, который регламентируется соответствующими нормативными актами. В рамках уголовно-исполнительной системы данная процедура установлена только в отношении решений коллегий и оперативных совещаний, ряда других коллегиальных органов и принятия планов работы.

5. Управленческое решение должно быть выражено в установленной форме. Она может быть письменной, что предполагает соблюдение ряда требований (по линии секретариата, служб правового обеспечения и т.п.) и наличие определенных реквизитов (подпись, бланк и т.п.), устной или конклюдентной. Данный признак в большей мере присущ правоприменительным актам, так как нормативные правовые акты могут быть выражены только письменно.

В качестве примера можно привести Приказ ФСИН России от 16.12.2010 г. № 529 «О Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников уголовно-исполнительной системы и урегулированию конфликта интересов»<sup>17</sup>. Его принятие имеет целью, с одной стороны, реализовать

требования органов государственной власти по приведению системы в состояние, соответствующее возможности наиболее качественно выполнять поставленные задачи, с другой стороны, урегулировать вопросы формирования и функционирования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников, в частности определить процедурные аспекты принятия решений ее председателем.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что нормативные правовые акты, принимаемые во ФСИН России, с точки зрения управления являются управленческими решениями. Это вполне возможно для тех решений, которые устанавливают конечные и основные цели управления, а в ряде случаев и для тех, которые направлены на реализацию данных целей. В то же время управлен-

ческие решения не всегда содержат правовые нормы, иногда они ориентированы лишь на реализацию норм, что позволяет выделить группу решений, являющихся правоприменительными актами.

Таким образом, с юридической точки зрения управленческое решение в уголовно-исполнительной системе представляет собой обладающий директивным характером, принимаемый в установленном порядке компетентным субъектом управления и выраженный в соответствующей форме нормативный правовой или правоприменительный акт, направленный на регулирование общественных отношений, складывающихся в связи с реализацией соответствующими органами, учреждениями и их структурными подразделениями стоящих перед ними задач.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М., 2001. Т. 3: Р–Я. С. 103.

<sup>2</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1985. С. 590.

<sup>3</sup> См.: Евгеньева А.П. Словарь русского языка: В 4 т. М., 1983. Т. 3. С. 714.

<sup>4</sup> См.: Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. СПб., 2008. С. 1122.

<sup>5</sup> См.: Зубарев С.М. Основные подходы к организации мест лишения свободы для несовершеннолетних осужденных в концепциях реформирования УИС // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2012. № 4. С. 16.

<sup>6</sup> См.: Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 143.

<sup>7</sup> См.: Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3 т. / Под общ. ред. Ю.Я. Чайки. Рязань, 2002. Т. 1: Общая часть. С. 407.

<sup>8</sup> Корнев А.П. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. М., 2001. С. 156.

<sup>9</sup> Организация управления в уголовно-исполнительной системе. С. 410.

<sup>10</sup> См.: Ленчик В.А. Механизмы действия права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 58.

<sup>11</sup> См.: Приказ ФСИН России 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.

<sup>12</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учеб. пособие для вузов / Под ред. В.Г. Стрекозова. М., 1995. С. 384.

<sup>13</sup> См.: Головкин Р.Б. Теория права: Учеб.-практ. пособие. М., 2012. С. 172.

<sup>14</sup> Приказ Минюста России от 25.01.1999 г. № 20 (ред. от 05.03.2004 г.) «Об утверждении Положения о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 51.

<sup>15</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 47.

<sup>16</sup> См.: Корнев А.П. Основы управления в органах внутренних дел. С. 157.

<sup>17</sup> См.: Российская газета. 2011. № 11.

<sup>1</sup> См.: Ushakov D.N. Tolkovij slovar' russkogo jazyka. M., 2001. T. 3: R–Ja. S. 103.

<sup>2</sup> См.: Ozhegov S.I. Slovar' russkogo jazyka. M., 1985. S. 590.

<sup>3</sup> См.: Evgen'eva A.P. Slovar' russkogo jazyka: V 4 t. M., 1983. T. 3. S. 714.

<sup>4</sup> См.: Kuznecov S.A. Bol'shoj tolkovij slovar' russkogo jazyka. SPb., 2008. S. 1122.

<sup>5</sup> См.: Zubarev S.M. Osnovnye podhody k organizacii mest lisheniya svobody dlja nesovershennoletnih osuzhdennyh v koncepcijah reformirovanija UIS // Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie. 2012. № 4. S. 16.

<sup>6</sup> См.: Osnovin V.S. Osnovy nauki social'nogo upravlenija. Voronezh, 1971. S. 143.

<sup>7</sup> См.: Organizacija upravlenija v ugovolno-ispolnitel'noj sisteme: Ucheb.: V 3 t. / Pod obshh. red. Ju.Ja. Chajki. Rjazan', 2002. T. 1: Obshhaja chast'. S. 407.

<sup>8</sup> Korenev A.P. Osnovy upravlenija v organah vnutrennih del: Ucheb. M., 2001. S. 156.

<sup>9</sup> Organizacija upravlenija v ugovolno-ispolnitel'noj sisteme. S. 410.

<sup>10</sup> См.: Lenchik V.A. Mehanizmy dejstvija prava: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2003. S. 58.

<sup>11</sup> См.: Prikaz FSIN Rossii ot 18.08.2005 g. № 718 (s izm. ot 26.12.2008 g.) «O pravovom obespechenii dejatel'nosti FSIN Rossii» // Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy. 2006. № 2.

<sup>12</sup> Hropanjuk V.N. Teorija gosudarstva i prava: Ucheb. posobie dlja vuzov / Pod red. V.G. Strekozova. M., 1995. S. 384.

<sup>13</sup> См.: Golovkin R.B. Teorija prava: Ucheb.-prakt. posobie. M., 2012. S. 172.

<sup>14</sup> Prikaz Minjusta Rossii ot 25.01.1999 g. № 20 (red. ot 05.03.2004 g.) «Ob utverzhenii Polozhenija o sledstvennom izoljatore ugovolno-ispolnitel'noj sistemy Ministerstva justicii Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 1999. № 51.

<sup>15</sup> См.: Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. 2005. № 47.

<sup>16</sup> См.: Korenev A.P. Osnovy upravlenija v organah vnutrennih del. S. 157.

<sup>17</sup> См.: Rossijskaja gazeta. 2011. № 11.