

УДК 343.8

**НАТАЛЬЯ ИГОРЕВНА ЦЫМБАЛЮК,**  
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,  
e-mail: nataltsymb@yandex.ru

### НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

**Реферат:** анализируется функционирование уголовно-исполнительной системы как системы социального управления с соответствующей основой правового обеспечения, организационно-правовые и нормативно-содержательные характеристики которой, по нашему мнению, определяют эффективность ее функционирования. В качестве основополагающих объектов для изучения выделяется ряд ключевых правовых актов, регламентирующих деятельность уголовно-исполнительной системы России. Общеизвестное в науке управления принципиальное положение о формировании организационных структур управления определяет состав и количественное соотношение основополагающих компонентов любой системы социального управления.

Первоочередное внимание уделяется конкретизации миссии и усилению социальной значимости целей создания и функционирования уголовно-исполнительной системы, а также более полному выражению ее структуры и решаемых ею задач, для чего предлагается внесение соответствующих поправок в отдельные законодательные акты. Представлена схематическая модель архитектуры организационно-правового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы с позиций науки управления, отражающая ее компонентный состав.

На основании проведенного исследования делается вывод о том, что попытка анализа потенциальных возможностей теоретического раздела науки управления для формирования системного представления о комплексе нормативно-правового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы оказывается не только уместной, но и показательной с точки зрения идеи о необходимости содержательного расширения тематических разделов учебных планов образовательных организаций Федеральной службы исполнения наказаний, где отражены дисциплины организационно-управленческого характера, что станет предпосылкой для формирования высокопрофессиональных управленческих кадров.

**Ключевые слова:** управление, уголовно-исполнительная система, кадровое обеспечение, нормативно-правовое регулирование.

**NATALIJA IGOREVNA CYMBALYUK,**  
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, the Russian Federation,  
e-mail: nataltsymb@yandex.ru

### CERTAIN PROBLEMS OF REGULATORY SUPPORT OF THE PENAL SYSTEM FUNCTIONING

**Abstract:** examines operation of the penal system as a system of social management with the appropriate regulatory support, whose organizational, legal and regulatory features determine effectiveness of its functioning. The fundamental objects of the study are represented by a number of key legal acts regulating activity of the penal system of Russia. The fundamental thesis on forming organizational structure of management, well-known in administrative science, determines the composition and quantitative ratio of principal components of any social management system.

Priority is given to concretization of the mission and increasing of social significance of the goals for establishing and functioning of the penal system, as well as to more precise definition of its structure and solvable problems. To this aid the author proposes relevant amendments to certain legislative acts, as well as the schematic model of the architecture of legal support of the penal system from the standpoint of management science.

On the basis of the conducted research it is concluded that analysis of potential possibilities of management science theory is not only appropriate for the formation of systemic understanding of the complex of regulatory support of the penal system but also exemplary, since it becomes evident that content of thematic sections of organizational and management subjects of the curricula of educational institutions of the Federal penal service needs expanding. This will lead to formation of highly professional managers.

**Keywords:** management, penal system, staffing, legal regulation.



Для полноты представления о масштабности, многоаспектности и системном характере проблемы повышения эффективности нормативно-правового обеспечения Федеральной

службы исполнения наказаний (ФСИН России) следует отметить ее актуальность для государства.

Комплекс законодательных актов, представленный Уголовно-исполнительным кодексом Россий-

© Цымбалюк Н. И., 2017  
© Cymbalyuk N. I., 2017

ской Федерации, федеральными законами от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»; от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», является законодательным базисом исполнения уголовных наказаний, а также процесса управления органами и учреждениями ФСИН России. Несомненно, что эффективное функционирование уголовно-исполнительной системы (УИС) как системы управления напрямую зависит от нормативно-правовой преемственности между составляющими этих законодательных актов и безальтернативности трактовки существующих норм их непосредственным реализатором – кадровой составляющей УИС. Данное положение можно считать, по нашему мнению, одной из парадигм современного уголовно-исполнительного права, которая и обусловила необходимость введения в учебные планы целевой подготовки специалистов для УИС таких учебных дисциплин, как «Основы управления в правоохранительных органах», «Управление в УИС» и др.

В то же время правомерными можно считать вопросы: насколько достаточным в настоящее время для *своевременного и качественного правотворчества* (выделено авт. – Н. И.) в сфере уголовно-исполнительной деятельности является у специалистов УИС с юридическим образованием объем знаний фундаментальных всеобщих и универсальных положений науки управления, уровень «управленческого тезауруса»? Как долго в образовательных организациях ФСИН России управленческий аспект деятельности УИС будет выражаться преимущественно в специфической организационной структуре УИС, в отличительных особенностях субъектов и объектов управления, в ограниченном потенциале средств и методов управления без учета и использования методологии науки управления?

Нами предпринималась попытка структурирования законодательных актов, входящих в указанный выше базис, с целью отражения места и роли УИС в сфере обеспечения превенции преступлений в соответствии с парадигмой иерархичности систем, конкретизации миссии и усиления социальной значимости целей создания и функционирования УИС, а также более полного выражения ее структуры и решаемых ею задач с точки зрения положений науки управления [1, с. 45]. В частности, предлагалось в Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» внести следующие поправки:

– преамбулу к Закону изложить в редакции:

«Уголовно-исполнительная система призвана осуществлять исполнение назначенных судом уго-

ловных наказаний, в том числе связанных с лишением свободы.

Настоящий Закон определяет принципы и организационные основы деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы и являющихся составной частью уголовно-исполнительной системы»;

– в состав гл. I «Общие положения» дополнительно включить ст. 2 «Цели уголовно-исполнительной системы» следующего содержания:

«Целями создания и функционирования уголовно-исполнительной системы являются: а) обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации исполнения всех видов наказаний; б) обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей; в) обеспечение правопорядка в учреждениях, исполняющих наказания»;

– статью 5 «Организация уголовно-исполнительной системы» главы II Закона изложить в следующей редакции:

«Уголовно-исполнительная система, имеющая централизованную структуру подчинения, включает в себя:

- 1) учреждения, исполняющие наказания;
- 2) территориальные органы, непосредственно выполняющие организационно-управленческую функцию в отношении подчиненных им учреждений уголовно-исполнительной системы;
- 3) федеральный орган исполнительной власти, выполняющий организационно-управленческую функцию в отношении уголовно-исполнительной системы в целом, непосредственно осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере исполнения наказаний в отношении осужденных».

Отдельным пунктом (п. 4) предлагается выделить «Образовательные организации». В перечне видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 г. № 89 «Об утверждении перечня видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему», указаны «образовательные организации высшего образования, профессиональные образовательные организации, организации дополнительного образования» наряду с другими элементами, обеспечивающими деятельность УИС. Однако, по нашему мнению, образовательные организации, занимающиеся подготовкой кадров для уголовно-исполнительной системы, являются одним из немногих звеньев в обеспечивающем механизме, которое нельзя изъять из упомянутой структуры, пользуясь принципом аутсорсинга (который получает все большее распространение во всех сферах жизнедеятельности государства, в частности в

силовых структурах). Специфика подготовки специалистов для УИС такова, что переложить данную функцию на сторонние организации, на наш взгляд, невозможно. Это приводит к необходимости отражения данной уникальной функции образовательных организаций ведомства непосредственно в законе.

Положения ч. 1 и 2 ст. 1 УИК РФ естественным образом дополняют цели и функции-задачи УИС, предложенные выше в качестве поправок к Федеральному закону от 21 июля 1993 г. № 5473-1. Поскольку УИК РФ, раскрывая основные положения уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации и регламентируя порядок и условия исполнения всех видов уголовных наказаний, является самым «нормоемким» законодательным актом, то именно в нем имеет смысл отразить актуальное для современного этапа развития российской государственности положение об обеспечении гласности в деятельности УИС и ее подконтрольности институтам гражданского общества, о тесном взаимодействии с общественностью в процессе исправления и перевоспитания осужденных (что является одной из целей реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года). Это можно сделать, например, завершив ст. 8 «Принципы уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации» лаконичной фразой «открытости гражданскому обществу», приведенной через запятую после слова «воздействием».

Связка федеральных законов «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и «Об учреждениях и органах, ис-

полняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» имеет общие нормы о порядке и условиях реализации такой функции-задачи, как содержание под стражей, и в целом обладает терминологической и содержательно-понятийной преемственностью.

С учетом предложенных нами поправок к соответствующим нормативно-правовым актам можно наглядным образом представить компонентный состав организационно-правового обеспечения деятельности УИС как управленческой структуры (рис.). На рисунке показано, что Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5473-1 и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации отражают миссию, принципы и цели функционирования УИС; сочетание всех трех законодательных актов раскрывает структурную организацию УИС и выделяет реализуемые ею функции-задачи; Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в совокупности с иными нормативно-правовыми актами различных уровней (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные документы) раскрывают содержание решаемых задач-операций, а также устанавливают алгоритм осуществления конкретных действий.

На основании изложенного мы полагаем, что попытка анализа потенциальных возможностей теоретического раздела науки управления для формирования системного представления о комплексе нормативно-правового обеспечения деятельности УИС оказывается не только уместной, но и показательной с точки зрения идеи о необходимости содержательного расширения тематических разделов учебных планов образовательных организаций



Рис. Архитектура организационно-правового обеспечения УИС с позиций науки управления

ФСИН России, где отражены дисциплины организационно-управленческого характера (в подобном расширении могут найти место такие учебные дисциплины, как «Теоретические основы управления», «Методология науки управления» и др.). Наиболее надежный вариант – подготовка «в чистом виде» (то есть по организационно-управленческим направлениям и специальностям) собственных управленцев-профессионалов. Особенно остро этот вопрос стоит именно сейчас, поскольку вступившие в силу изменения в Трудовом кодексе Российской Федерации в части применения профессиональных стандартов в различных сферах заставляют задуматься о введении подобного стандарта в области обеспечения функционирования УИС, и образовательные организации, главной миссией которых является подготовка квалифицированных специалистов, обладающих уровнем подготовки, соответствующим принятым

стандартам качества, должны быть готовы к новым требованиям, поскольку именно на них в первую очередь лежит ответственность за подготовку кадров, которым в обозримом будущем предстоит принимать решения, направленные на совершенствование нормативно-правового обеспечения ФСИН России, а также эффективное управление данной системой.

Альтернативой подготовке в рамках ФСИН России собственных высокопрофессиональных управленческих кадров является привлечение таких экспертов (для оценки текущего состояния и перспектив развития нормативно-правового обеспечения УИС) из других сфер государственного управления. Однако в этом случае велик риск недоучета на данный момент и на перспективу многих специфических факторов влияния, присущих исключительно национальной пенитенциарной системе.



### Список литературы

1. Цымбалюк Н. И. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2014. № 1. С. 44–47.

### References

1. Cymbalyuk N. I. O sovershenstvovanii zakonodatelnogo obespecheniya deyatel'nosti ugovolno-ispolnitel'noi sistem [On improvement of the legal provision of the activities of the penal system] Man: crime and punishment // Academic journal. Ryazan. 2014. № 1.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Цымбалюк Наталья Игоревна* – старший преподаватель-методист группы контроля и обеспечения качеством подготовки специалистов Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: nataltsymb@yandex.ru.

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Cymbalyuk Natalija I.* – senior lecturer-methodist of the monitoring group and ensure the quality of training Academy of the FPS of Russia, Ryazan, the Russian Federation, e-mail: nataltsymb@yandex.ru.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Цымбалюк, Н. И. Некоторые проблемы нормативно-правового обеспечения функционирования уголовно-исполнительной системы / Н. И. Цымбалюк // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Т. 25(1–4), № 2. – С. 253–256.

### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Cymbalyuk N. I. Nekotorye problemy normativno-pravovogo obespechenija funkcionirovanija ugovolno-ispolnitel'noj sistem [Certain problems of regulatory support of the penal system functioning]. Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment, 2017, vol. 25, no. 2, pp. 253–256.