

УДК 343.81

DOI 10.33463/1999-9917.2020.28(1-4).1.062-071

ИЛЬЯ НИКОЛАЕВИЧ ЧЕРНЫШОВ,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики и менеджмента,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: ilya_4@mail.ru

СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ИСПРАВИТЕЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ: ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ

Для цитирования

Чернышов, И. Н. Структура управления исправительным центром: принципы построения и направления изменений / И. Н. Чернышов // Человек: преступление и наказание. – 2020. – Т. 28(1–4), № 1. – С. 62–71. – DOI : 10.33463/1999-9917.2020.28(1-4).1.062-071.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы развития системы исправительных центров, предназначенных для исполнения уголовных наказаний в виде принудительных работ. Предметом анализа выступают принципы построения организационной структуры управления центром и тенденции ее изменения. Внимание сосредоточено на поиске и идентификации причин происходящих организационно-штатных преобразований, среди которых можно выделить изменения внутри ключевых функциональных подсистем рассматриваемых учреждений, пересмотр соотношения полномочий различных должностей, а также трансформацию функциональных связей между подразделениями и внешней средой. Детальный анализ происходящих преобразований типовой структуры управления исправительным центром показал, что наряду с общими для учреждений уголовно-исполнительной системы принципами и подходами к организации деятельности, выражающимися через линейно-функциональную модель управления, имеет место определенная специфика организационного построения. К числу основных направлений преобразования типовой структуры управления центром следует отнести перераспределение состава подразделений, находящихся в непосредственном подчинении начальника центра и его заместителя. Данное изменение позволило сделать вывод об усилении специализации заместителя начальника центра на функциональном направлении организации режима и надзора как одной из важнейших функций учреждения. Кроме того, произошло значительное преобразование состава подразделений и входящих в него специализированных функциональных групп. Отметим сокращение численности персонала отдельных отделов и служб. В качестве обобщений, сформулированных по результатам анализа, указана объективная необходимость пересмотра подходов к планированию структуры управления и численности персонала. В условиях активного распространения и

© Чернышов И. Н., 2020



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

внедрения в деятельность учреждений и органов уголовно-исполнительной системы инженерно-технических и информационно-аналитических средств обеспечения деятельности все более явно будет прослеживаться тенденция трансформации содержания и характера выполняемых трудовых функций. Нельзя также не учитывать проблему повышения адаптивности всех субъектов хозяйствования к изменяющимся условиям деловой среды и макроокружения. Все это позволяет утверждать, что необходимо постоянное совершенствование подходов к планированию деятельности сотрудников и организационно-штатному построению.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, исправительные центры, организационно-штатная работа, организационная структура управления, планирование численности персонала.

В настоящее время и в научном сообществе, и в системе государственного управления повышенное внимание уделяется вопросам эффективного распространения практики уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества [1, 5, 8]. Развитие уголовно-исполнительной политики в направлении расширения спектра применения наказаний было во многом обусловлено принятием Стандартных минимальных правил ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила, 1990 г.).

Для решения задач, определяемых Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, в рамках Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были реализованы предложения ФСИН России в части расширения сферы применения уголовных наказаний, альтернативных лишению свободы.

В частности, принудительные работы применяются в качестве наказания, альтернативного лишению свободы, в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), за совершение преступлений небольшой или средней тяжести либо за впервые совершенные тяжкие преступления. Они назначаются на срок от двух месяцев до пяти лет. В соответствии с ч. 7 ст. 53.1 УК РФ принудительные работы не назначаются несовершеннолетним, лицам, признанным инвалидами первой или второй группы, беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, женщинам старше 55 лет, мужчинам старше 60 лет и военнослужащим.

Исполнение данного вида уголовного наказания возложено на исправительные центры (ИЦ) представляющие собой специальные учреждения уголовно-исполнительной системы, предназначенные для исполнения уголовных наказаний в виде принудительных работ. Исправительный центр создается как самостоятельное юридическое лицо на основании соответствующего распоряжения Правительства РФ. Лимит наполнения ИЦ устанавливается в пределах 200 осужденных. В одном центре могут размещаться осужденные разного пола при обеспечении их отдельного проживания.

Приведем статистику организации мест отбывания наказаний в виде принудительных работ начиная с 2016 г. Динамика организованных исправительных центров, а также изолированных участков при исправительных учреждениях, функционирующих как исправительные центры (УФИЦ), с учетом лимита наполнения указанных учреждений, приведена на рисунках 1–4. Кратко охарактеризуем тенденции развития процесса ор-

ганизации условий для исполнения принудительных работ, выявленные в ходе статистического анализа.

Как видно из диаграмм, ФСИН России на планомерной основе реализуется комплекс мероприятий по созданию и развитию системы ИЦ. Необходимость создания указанных учреждений во всех территориальных органах ведомства обуславливает задачу организации не только ИЦ как самостоятельных юридических лиц, но и УФИЦ, позволяющих в условиях ограниченного имущественного комплекса и объема бюджетного финансирования обеспечить исполнение данного вида наказаний.

С 2016 по 2018 год в 56 субъектах Российской Федерации создано 13 ИЦ и 43 УФИЦ с совокупным лимитом наполнения 3973 человека. Характерно, что соотношение мест отбывания наказания между ИЦ и УФИЦ несколько смещено в сторону изолированных участков. Если в 2016 г. на начальном этапе создания данных учреждений на долю ИЦ приходилось 52 % мест для отбывания наказания, то в 2018 г. этот показатель составил менее 40 %.

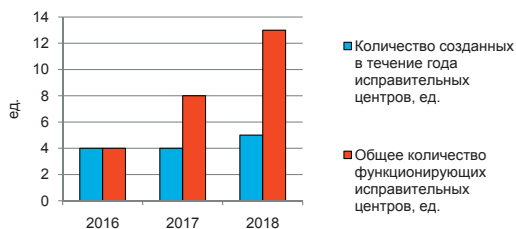


Рис. 1. Динамика создания и функционирования исправительных центров в 2016–2018 гг.

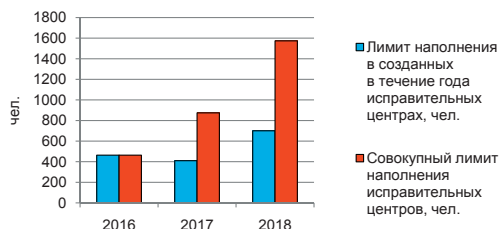


Рис. 2. Динамика лимита наполнения организованных исправительных центров в 2016–2018 гг., чел.



Рис. 3. Динамика создания и функционирования изолированных участков при исправительных учреждениях, функционирующих как исправительные центры в 2016–2018 гг.



Рис. 4. Динамика лимита наполнения организованных изолированных участков при исправительных учреждениях, функционирующих как исправительные центры в 2016–2018 гг.

Следует отметить, что кроме вопросов организации мест отбывания принудительных работ не менее остро стоят вопросы их эффективного функционирования в рамках реализации поставленных целей и задач. В связи с этим необходимо детально рассмотреть основные принципы организации ИЦ и структуру их управления.

Структура управления. Общие принципы построения. Специфика организации, отражающая набор реализуемых ею функций, находит свое отражение в организационной структуре управления. Теория управления определяет, что важнейшая цель организационной структуры состоит в том, чтобы обеспечить выполнение стоящих перед организацией задач и достижение поставленных целей. Таким образом, проектирование структуры должно базироваться на стратегических планах организации. При этом необходимо учитывать, что, поскольку с течением времени стратегические ориентиры могут изменяться, может возникнуть соответствующая необходимость внесения изменений и в организационную структуру.

Организационная структура безотносительно к организационно-правовой форме и хозяйственной специфике строится на основе шести принципиальных элементов – разделения и кооперации труда, создания специализированных подразделений, иерархии должностей, типа контроля и его периодичности, соотношения централизации и децентрализации, формализации процедур [4].

При построении организационной структуры, соответствующей условиям конкретной организации, руководителю и лицам, принимающим решение о создании (реорганизации), в теории необходимо ответить на следующие вопросы:

1. Каким образом стоящие перед организацией задачи должны быть разделены на конкретные виды работ?

2. На какой основе эти работы могут быть сгруппированы?

3. Кому должны подчиняться отдельные работники и рабочие группы?

4. Каким количеством подчиненных могут управлять руководители на разных уровнях?

5. Кто должен нести ответственность за принятие решений?

6. До какой степени должны быть формализованы правила и процедуры?

Учитывая описанные элементы построения, типовой алгоритм проектирования организационной структуры управления можно представить следующим образом:

– выделение ключевых функциональных подсистем организации, соответствующих важнейшим направлениям деятельности;

– установление соотношения полномочий различных должностей в целях эффективного использования специализации трудовых и управленческих функций;

– детальная разработка и закрепление должностных обязанностей как совокупности определенных задач и функций конкретных руководителей и исполнителей.

Приведенные теоретические принципы построения организационной структуры, а также специфику соотношения ее элементов следует проанализировать на конкретном примере созданных и функционирующих ИЦ.

Приказом ФСИН России от 4 октября 2012 г. № 460 была утверждена типовая структура управления ИЦ, которая была организована по традиционной линейно-функциональной модели (рис. 5). Подобная организационная архитектура полностью совпадает с моделями организации всех ранее созданных и функционирующих учреждений и органов УИС (типовая организационная структура управления территориальным органом ФСИН России утверждена приказом ФСИН России от 2 сентября 2016 г. № 698, примерные организационные структуры исправительных колоний, объединений исправительных колоний, воспитательных колоний, следственных изоляторов и тюрем утверждены приказом ФСИН России от 17 марта 2008 г. № 154).

В соответствии с этим приказом начальник ИЦ осуществляет непосредственное руководство такими подразделениями, как бухгалтерия, группа кадров и правового обеспечения, канцелярия и группа тылового обеспечения. Кроме того, в системе линейного подчинения руководство другими подразделениями осуществляется через заместителя начальника центра. Данные подразделения относятся к основной деятельности центра и концентрируют основной объем оперативно-служебных функций, определяемых целями и задачами функционирования центра. В подчинении заместителя начальника центра находится отдел режима и оперативной работы, в структуре которого выделена дежурная служба, а также группа надзора и специального учета. В подчинении находится группа организации трудовой деятельности и воспитательной работы, которая сосредоточивает, по сути, ключевую функцию деятельности центра – исправление осужденных через общественно полезный труд [8].

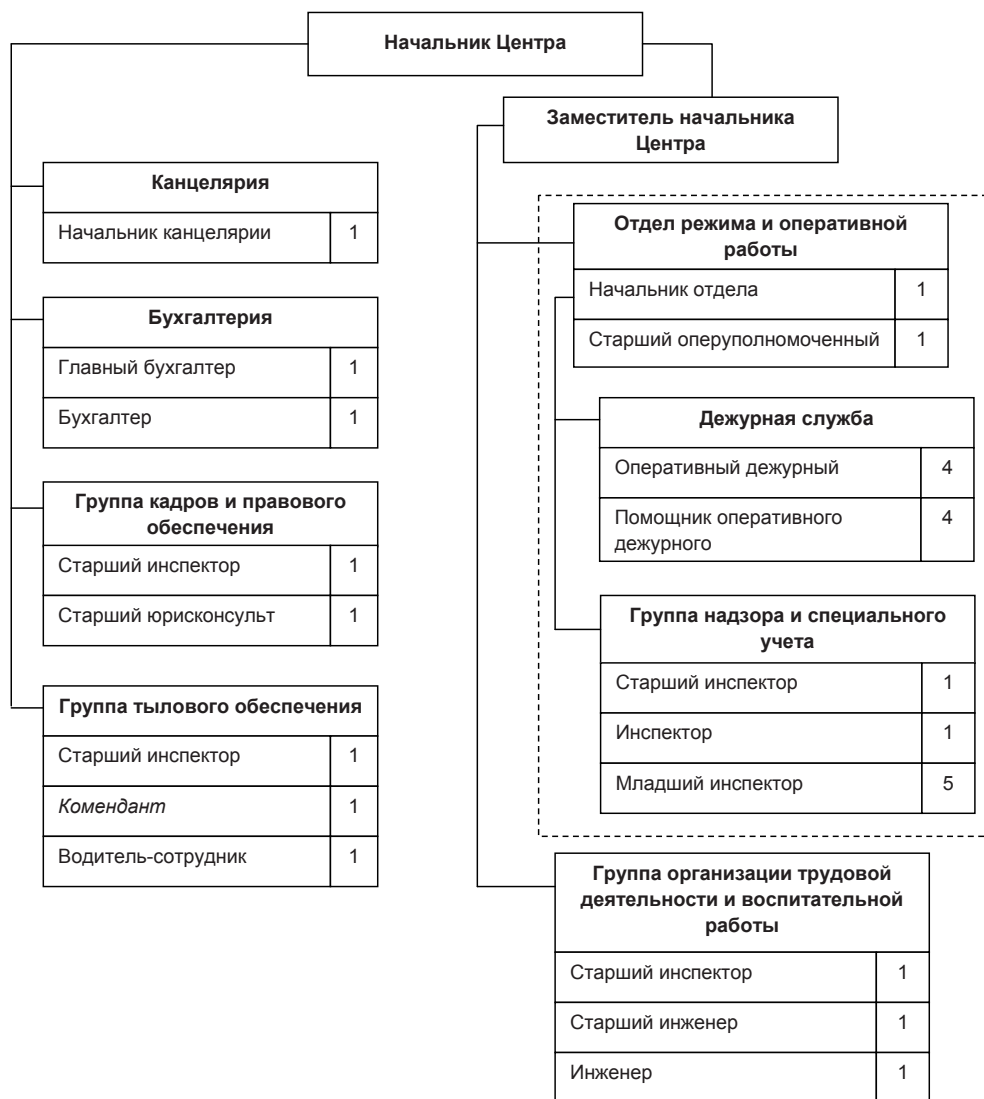


Рис. 5. Типовая организационная структура управления исправительного центра

При реализации указанной модели построения организации достигается совмещение возможностей выполнения нескольких узкоспециализированных функций (функциональная компонента структуры) с достаточно жесткой системой подчиненности и ответственности за непосредственное выполнение оперативно-служебных задач (линейная компонента структуры).

Обособление функциональных служб в организационной структуре на втором уровне управления (непосредственно после руководителя) позволяет сбалансировать уровень полномочий функциональных руководителей с той ответственностью, которая необходима для стабильной работы организации в текущем режиме. Закрепление важнейших функций на уровне заместителей начальника позволяет укрепить линейные (связи

подчинения) и функциональные (коммуникационные) связи, обеспечить необходимый уровень координации и контроля.

Опыт применения организационных структур линейно-функционального типа в различных видах деятельности показывает, что они наиболее эффективны в случаях, когда функции и выполняемые задачи достаточно стандартизированы и имеют рутинный характер.

Однако часто в современных условиях хозяйствования за счет наличия жестких линейных связей и большого количества уровней управления линейно-функциональные структуры не обладают достаточной гибкостью к изменяющимся условиям внешней среды и требованиям к реализации основных функций. В результате наблюдается распространенная проблема замедления и снижения эффективности внутриорганизационных коммуникаций, увеличения информационной нагрузки на отдельных руководителей и объема необходимых управленческих решений, превышения норм управляемости, рассогласованности между полномочиями и ответственностью на различных уровнях управления, больших затрат труда на выполнение плановых и контрольно-аналитических функций.

Приказом ФСИН России от 11 августа 2016 г. № 641 первоначально утвержденная структура была существенно видоизменена (рис. 6). Изменения коснулись как состава входящих в центр подразделений, так и характера и направления связей подчинения.

Во-первых, из организационной структуры ИЦ были исключены группа кадров и правовой работы, а также канцелярия.

Во-вторых, должность заместителя начальника центра была совмещена с должностью начальника отдела безопасности и из его подчинения в непосредственное подчинение начальника центра была выведена группа организации трудовой деятельности и воспитательной работы.

В-третьих, отдел режима и оперативной работы был преобразован в отдел безопасности, а группа надзора и специального учета – в группу специального учета и делопроизводства.

В рамках первого пункта изменений можно выразить мнение, что сокращение группы кадров и правового обеспечения может быть эффективно реализовано лишь при передаче функций управления и организации кадровой работы, а также работы с личным составом на вышестоящий уровень управления (на уровень кадрового подразделения территориального органа) в связи со сравнительно небольшим штатом сотрудников. Так, в соответствии с приказом ФСИН России от 17 марта 2008 г. № 154 в действующей редакции должности инспекторского состава отделов (групп) кадров вводятся в штатные расписания из расчета 1 должность на 100 единиц штатной численности персонала; должности инспекторского состава отделов (групп) по работе с личным составом вводятся в штатные расписания из расчета 1 должность на 100–120 единиц штатной численности персонала. Перемещение должности старшего юриста из группы кадров и правового обеспечения в группу организации трудовой деятельности и воспитательной работы, в свою очередь, значительно расширяет перечень и характер функций данной должности, что влечет за собой повышение требований к наличию профессиональных компетенций сотрудника, претендующего на замещение данной должности.

Сокращение канцелярии как структурного подразделения ИЦ обусловлено включением должности заведующего канцелярией (вместо должности начальника канцелярии) в структуру группы специального учета и делопроизводства.



Рис. 6. Типовая организационная структура управления исправительного центра

В рамках второго пункта изменений следует сделать предположение, что данное мероприятие было направлено на усиление специализации должности заместителя начальника центра на вопросах организации режима и надзора как одной из важнейших функций учреждения. В условиях первоначальной структуры управления совмещение функций организации надзора с функциями организации трудовой деятельности и воспитательной работы чрезмерно расширяло объем оперативно-служебной нагрузки на данного руководителя. Усовершенствованная организационная структура позволила устранить эту диспропорцию в распределении управленческой нагрузки и ответственности между начальником центра и его заместителем.

В рамках третьего пункта изменений вызывает вопрос преобразования отдела режима и оперативной работы в отдел безопасности, что повлекло за собой сокращение должности старшего оперуполномоченного. Отметим, что одна из целей функционирования исправительного центра – это предупреждение совершения новых преступлений, а в рамках осуществления надзора за осужденными к принудительным работам отдельный спектр служебных задач предполагает системное взаимодействие с оперативным подразделением территориального органа ФСИН России (порядок осуществления надзора за осужденными к принудительным работам утвержден приказом Минюста России от 27 декабря 2016 г. № 311). С учетом специфических требований к сотрудни-

кам, замещающим должности оперативных подразделений, существует объективная предпосылка возникновения проблемы распределения специфических обязанностей между сотрудниками ИЦ.

Кроме того, одним из изменений организационной структуры стало преобразование группы надзора и специального учета в группу специального учета и делопроизводства. Таким образом, в объеме оперативно-служебной деятельности данного подразделения функция надзора как одна из основных была замещена функцией организации делопроизводства. В составе группы было сокращено 5 должностей младших инспекторов, что значительно увеличило нагрузку на персонал центра в рамках реализации мероприятий по осуществлению надзора за осужденными к принудительным работам.

В результате анализа изменения типовой организационной структуры управления ИЦ можно сделать общее предположение о том, что проведенная реорганизация преследовала цель повышения эффективности использования трудовых ресурсов учреждения и решения поставленных перед учреждением задач минимальными силами и средствами.

Выводы

1. В условиях динамичных изменений внутренней и внешней среды функционирования учреждений и органов УИС традиционные подходы к планированию потребности в персонале становятся все более ограниченными [2]. Распространенный метод планирования численности сотрудников на основе нормативной трудоемкости выполняемых работ сталкивается с инструментальными сложностями, среди которых наиболее острыми видятся проблемы определения состава трудовых функций, отражающих весь комплекс выполняемых работ в массиве оперативно-служебной деятельности подразделений, точности определения затрат рабочего времени по каждому виду работ с учетом взаимодействия подразделений и информационно-технического оснащения рабочих мест.

Кроме того, методы планирования численности отдельных категорий сотрудников и работников на основе укрупненных межотраслевых (межведомственных) нормативов не позволяют получать адекватные результаты в связи с различиями в организационно-технических, информационных и других условиях осуществления деятельности. Таким образом, отклонение фактических потребностей в персонале от типовых нормативов штатной численности учреждений и органов УИС в условиях значительных территориальных, природно-климатических, инфраструктурных и других различий становится все более значительным.

2. В условиях реализации целей устойчивого развития УИС для обеспечения соответствия ее деятельности общепризнанным международным стандартам и потребностям современного российского общества, совершенствования деятельности все более актуализируются вопросы эффективного применения наказаний, альтернативных лишению свободы, что обуславливает развитие сети ИЦ и УФИЦ. В контексте данного вопроса важной управленческой задачей выступает поиск эффективной модели организационно-штатного построения указанных учреждений, которая позволит в полной мере реализовать поставленные обществом задачи при оптимальном уровне затрат материальных, трудовых, финансовых, информационных и других ресурсов. Развитие учреждений и органов УИС протекает в русле активного внедрения информационно-аналитических средств обеспечения деятельности, расширения спектра применяемых инженерно-технических средств и прикладных программных продуктов, что значительно видоизменяет как перечень выполняемых трудовых функций, так и затраты труда на их осуществление.

3. Комплексный анализ организационной структуры управления и типового штатного расписания ИЦ с учетом происходящих изменений показал, что в условиях реализации традиционной линейно-функциональной структуры управления имеется постоянная необходимость совершенствования состава и структуры подразделений, входящих в состав центра. Это обуславливает динамическое развитие нормативно-правовой базы, регулирующей исполнение наказаний в виде принудительных работ, а также объективные изменения в общественной жизни и хозяйственной практике [3]. Все более усиливаются тенденции взаимодействия учреждений и органов УИС с институтами гражданского общества и общественными организациями, расширяется спектр совместно решаемых вопросов.

Указанные тенденции не позволяют осуществлять деятельность ИЦ в условиях жестких организационно-управленческих структур, требуют постоянного пересмотра состава и структуры подразделений центра, гибких подходов к построению внутриорганизационных связей и распределению трудовых функций между подразделениями и рабочими местами. В условиях цифровизации экономики и государственного управления, расширения возможностей применения информационно-коммуникационных технологий и развития технологий электронного контроля потребность в персонале исправительных центров будет испытывать значительные колебания в зависимости от территориальных, природно-климатических, инфраструктурных и других различий [7].

4. Современные подходы к организации управления все более ориентированы на повышение гибкости и адаптивности субъектов хозяйствования к изменяющимся условиям внешней среды и геополитическим условиям. Учреждения и органы УИС, активно взаимодействуя с экономическими субъектами, органами власти и управления, институтами гражданского общества и международными организациями, также испытывают постоянные изменения в рамках реализации своих функций. В связи с этим для планирования деятельности ИЦ и эффективного кадрового обеспечения требуется разработка и систематический пересмотр всей совокупности осуществляемых трудовых функций в масштабе центра и входящих в него подразделений с учетом изменяющегося организационно-технического, информационного и прочего ресурсного обеспечения. Примером могут служить типовые карты служебных функций подразделений. Данный инструмент планирования деятельности позволит в укрупненном формате оценивать состав и трудоемкость выполняемых работ и с учетом объективных ограничений осуществлять распределение текущих и вновь возникающих задач между подразделениями и рабочими местами, а также оценивать потребность в персонале по профессионально-квалификационным категориям.

Таким образом, система кадрового планирования приобретает все более сложные формы, все в меньшей степени может быть привязана к лимитам численности лиц, отбывающих наказание в учреждениях. Комплексность решаемых задач, повышение требований к ресурсному обеспечению рабочих мест и деятельности учреждений и органов УИС в целом при достижении поставленных ведомством целей ставит перед руководителями и специалистами новые задачи по разработке новых подходов к планированию деятельности и организационно-штатному построению.

Ориентиром развития видится планомерное совершенствование материально-технической базы учреждений в комплексе с повышением профессионального уровня, мотивации и организационной культуры сотрудников и работников, что позволит в условиях ограниченности ресурсов достичь поставленных государством и обществом

целей и обеспечить соответствие деятельности УИС общепризнанным международным стандартам и потребностям развития Российской Федерации.

Библиографический список

1. Дворянсков И. В., Габараев А. Ш. Принудительные работы как альтернатива лишению свободы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2018. № 5(192). С. 18–23.
2. Долинин А. Ю. Теоретико-прикладные аспекты определения штатной численности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 2(20). С. 30–34.
3. Кашуба Ю. А. Возможности создания системы исправительных центров // Человек: преступление и наказание. 2018. Т. 26(1–4), № 1. С. 11–15.
4. Экономика персонала : учебник / Р. П. Колосова [и др.]. М. : ИНФРА-М, 2009. 896 с.
5. Крымов А. А., Лядов Э. В., Грушин Ф. В. Принудительные работы в Российской Федерации: некоторые проблемы и пути их решения // Вестник Кузбасского института. 2017. № 4(33). С. 65–71.
6. Лядов Э. В. О некоторых проблемных моментах правового регулирования применения уголовного наказания в виде принудительных работ // Международный пенитенциарный журнал. 2018. Т. 4(1–4), № 1. С. 47–50.
7. Огородников В. И., Долинин А. Ю. Понятие, сущность, принципы организационно-штатной работы в УИС и ее место в реализации государственной кадровой политики // Человек: преступление и наказание. 2006. № 1. С. 46–50.
8. Попова Т. В., Зарипов Р. Р. Проблема трудоустройства осужденных к принудительным работам // Вестник Владимирского юридического института. 2018. № 3(48). С. 28–31.