

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯМИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ОСНОВЕ КОНТРОЛЛИНГА

© 2012 А.В. Мотин

Академический международный институт, г. Москва

E-mail: a.i.ashmarin@mail.ru

Проведен анализ деятельности производственного сектора уголовно-исполнительной системы России. На основе международного и отечественного опыта выработаны предложения по повышению эффективности организационно-экономического механизма управления учреждениями уголовно-исполнительной системы на основе использования контроллинга. Реализация данных предложений позволит повысить эффективность функционирования этой системы.

Ключевые слова: трудовая адаптация осужденных, организация производства, организационно-экономический механизм, контроллинг, структура управления, эффективность.

Функция исполнения наказаний является объективно необходимой для любого государства. Пока существует преступность, государство вынуждено обращаться к наказанию лиц, его совершивших.

По данным Международного центра по изучению тюремных заключенных International Centre for Prison Studies, в январе 2009 г. в мире насчитывалось более 9,8 млн. тюремных заключенных. Самое большое количество заключенных находится в США - 2,29 млн., в Китае - 1,4 млн. (плюс 850 000 под следственным задержанием). Сегодня США возглавляют список стран по количеству людей, находящихся в местах лишения свободы. Это четверть всех отбывающих наказание в мире. Если к числу заключенных добавить американцев, на которых распространяются процедуры условного и условно-досрочного освобождения, то получится, что 7,3 млн. чел. так или иначе охвачены системой наказаний - 3,2 % населения страны¹. По состоянию на 1 октября 2011 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС) России содержалось 774,9 тыс. чел.²

Рост количества заключенных в мире и, соответственно, увеличение расходов на финансирование пенитенциарной системы заставили различные государства активно искать пути разрешения этой проблемы. История развития пенитенциарного дела во всем мире показывает, что труд в реформировании личности преступника играет ведущую роль, поскольку безделье заключенных не только вредно с точки зрения бла-

гополучия их пребывания в тюрьме и перспектив будущей жизни при освобождении, но и существенно осложняет функционирование тюрем. Великий русский писатель Ф.М. Достоевский, сам отбывавший наказание на каторге, оценивая роль труда в воздействии общества на личность преступника, писал: "Без труда и без законной, нормальной собственности человек не может жить, развращается, обращается в зверя... без работы арестанты поели бы друг друга, как пауки в склянке"³.

Организация занятости трудом заключенных служит основой пенитенциарной политики во многих странах, поэтому вполне естественно, что трудовой занятости заключенных как важнейшей стороне пенитенциарной деятельности уделяется значительное внимание и место в международно-правовых документах, регламентирующих эту деятельность в государствах, присоединившихся к соответствующим международным соглашениям.

В современной постановке пенитенциарных работ, главным образом, преследуется цель исправления преступников посредством приучения их к систематическому и притом производительному труду, соответственно, важнейшим инструментом для поднятия нравственного уровня преступников служит целесообразная организация тюремных работ. Сообразно, организация производства в учреждениях, где исполняются уголовные наказания, имеет целью не понуждение человека к труду, а является способом его адекватного включения в социально значимые отно-

шения, одной из главных задач которых в настоящее время является возвращение на свободу законопослушных граждан, способных обеспечить себя легальным источником доходов.

Основным правовым актом, определяющим деятельность УИС России, является Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ). Следует отметить, что в значительной части положения УИК РФ совпадают с основными принципами Европейских пенитенциарных правил. Поэтому не случайно в ст. 1 закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» уточняется назначение труда осужденных: «Интересы исправления осужденных не должны подчиняться цели получения прибыли от их труда». Производственная деятельность осужденных не должна препятствовать выполнению основной задачи исправительных учреждений - исправлению осужденных.

В настоящее время в соответствии с п. 2 ст. 9 УИК РФ общественно полезный труд предстает одним из основных средств исправления осужденных. При этом речь идет о хорошо налаженном и оснащенном труде, поскольку экономически непродуктивный труд оказывается непродуктивным и педагогически.

Выполнение российским государством взятых на себя обязательств по соблюдению и защите прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы, и последственных, приведение условий их содержания к требованиям международных и российских стандартов сопровождалось значительным ростом государственных расходов на содержание УИС. За последние 10 лет эти расходы увеличились более чем в 3 раза и составили в 2011 г. 180,4 млрд. руб.

Названная проблема еще более актуализируется в связи с тем, что большинство осужденных находятся в экономически активном возрасте: в основном это мужчины (85,5 % от общей численности), относящиеся к возрастной группе 30-49 лет или 18-24 года (соответственно, 36,0 % и 27,3 % от общей численности)⁴, из чего следует вывод о существовании в УИС огромной армии экономически активного населения, которое должно быть сначала вовлечено в трудовую деятельность, а затем возвращено в эффективную экономическую жизнь страны.

В настоящее время годовые расходы на все виды содержания одного осужденного составля-

ют около 30 тыс. руб., т. е. примерно 82 руб. в сутки. Всего ежегодно Российское государство тратит на эти цели более 22 млрд. руб. Данные расходы должны компенсироваться удержаниями из заработной платы осужденных, однако реально возмещается не более 13 % указанных расходов. Для сравнения: в Швейцарии в новой женеvской тюрьме на содержание одного заключенного выделяется 200 франков в день⁵. Существовавший до начала реформ уголовно-исполнительной системы организационно-экономический механизм управления производством УИС сформировался в условиях административно-командной и переходной экономики и представлял собой хорошо отлаженную систему, когда приоритетами УИС были в значительной степени производственные показатели. Процессы управления в сфере производства были направлены как на привлечение осужденных к труду на основе широких хозяйственных связей и профессионального обучения, так и на получение прибыли от производственной деятельности.

Кризис экономики не замедлил сказаться на положении дел и в исправительных учреждениях. Были разрушены хозяйственные связи этих учреждений с предприятиями других министерств и ведомств, многие предприятия исправительной системы оказались на грани банкротства, а отсюда - незанятость осужденных трудом, неплатежи, задержки заработной платы персоналу учреждений и многие другие отрицательные факторы в деятельности исправительно-трудовой системы.

Производственная база УИС, особенности профессиональной квалификации осужденных коммерческие структуры не привлекали.

Все вышесказанное потребовало принятия мер, направленных, прежде всего на экономическую выживаемость этой системы. Преобразование в 1995 г. предприятий УИС в категорию государственных унитарных предприятий способствовало сохранению производственного сектора УИС. В этих условиях производство в местах лишения свободы сумело сохраниться: предприятия УИС освоили современные производства, нашли новых партнеров, наладили выпуск продукции, пользующейся спросом. В то же время создание государственных унитарных предприятий в системе УИС не в полной мере учитывало их специфику. Основной их задачей оставалась производственная деятельность, направленная, как

и прежде, на получение прибыли. В начале 1990-х гг. был принят и ряд других нормативных правовых актов, направленных на изменения в уголовно-исполнительной системе. Они в основном носили характер ситуативного реагирования на изменения в обществе и государстве, были ответной реакцией на имевшую место критику системы со стороны общественности и требования международно-правовых актов по правам человека и содержанию осужденных.

Оценка эффективности организационно-экономического механизма промышленного производства УИС во многом продолжала зависеть от результатов производственной деятельности, в том числе от показателей финансового состояния предприятия. Принятие федеральных законов от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», наряду с Налоговым кодексом РФ, резко осложнили и без того непростую ситуацию в производственном секторе УИС. Государственные структуры, ответственные за организацию и налогообложение предприятий, игнорировали разницу между предприятиями УИС, задачей которых, в первую очередь, стало обеспечение трудовой адаптации осужденных, и обычными предприятиями.

На обычном предприятии любой формы собственности главной целью является прибыль. Остальные декларируемые цели: удовлетворение потребностей покупателей, расширение рыночного сегмента, сохранение престижа фирмы и т.д. - в конечном счете направлены на прибыль. Если деятельность предприятия будет неэффективной, то ему грозит банкротство. Поскольку предприятия УИС созданы для исполнения уголовных наказаний и социальной адаптации осужденных и по определению не могут быть приравнены к коммерческим организациям, создаваемым для получения прибыли, постольку для пенитенциарного производства должен быть законодательно обеспечен иммунитет от банкротства.

В целях сохранения производства учреждений, исполняющих уголовные наказания, и обеспечения конституционных гарантий труда лиц, отбывающих наказания, руководством Министерства юстиции России принято решение о разработке и внедрении принципиально новой структуры привлечения осужденных к труду - центров трудовой адаптации осужденных и трудовых ма-

стерских. Центры трудовой адаптации осужденных призваны решать те же задачи, что и предприятия УИС - государственные унитарные предприятия, но в несколько другом правовом поле - они не смогут заключать договоры и выступать в качестве самостоятельного субъекта хозяйственной деятельности. Эти производственные единицы финансируются за счет средств государственного бюджета. Речь теперь не может идти о получении прибыли от трудового использования осужденных как источнике финансирования УИС. Основная задача - максимальное привлечение осужденных к труду.

Предприятия Федеральной службы исполнения наказаний производят свыше 100 тыс. наименований продукции машиностроения, металлообработки, лесозаготовительной, деревообрабатывающей, легкой промышленности, черной, цветной металлургии и других отраслей экономики. Ежегодно исправительными учреждениями изготавливается продукция, выполняется работ и оказывается услуг в объеме свыше 20 млрд. руб. Значительная часть (почти 50 %) выпускаемой продукции поставляется исправительными учреждениями для собственных нужд, а также по заказам силовых министерств и ведомств.

Привлечение на постоянной основе осужденных к общественно полезному труду на хорошо организованных рабочих местах выступает основой их трудовой адаптации и действенным средством дальнейшей ресоциализации. Производственный сектор УИС в таком случае становится важнейшей формой реализации государством своих социальных функций.

Радикальное реформирование национальной экономики и переход на рыночные механизмы хозяйствования привели к значительному ухудшению экономического положения производственного сектора УИС. Вследствие этого для производства УИС характерным является постоянное отвлечение полученных данным сектором доходов для пополнения недостающего бюджетного финансирования УИС, что ведет к постоянной нехватке оборотных средств у производственных структур. Получить кредитные ресурсы для пополнения оборотных средств в банковских учреждениях производственным структурам УИС невозможно вследствие того, что их бюджетное финансирование осуществляется через органы федерального казначейства. По результатам анкетирования сотрудников производственного сек-

тора УИС, такое положение не только не улучшает положения названных подразделений, но и может поставить под сомнение само существование производственного сектора УИС и затруднить возможность не только осуществления трудовой адаптации, но и в конечном итоге социальной реабилитации осужденных. Всего нами было опрошено 129 чел., из них 113 (87 %) выразили негативное отношение к лишению возможности предприятий УИС использовать заемные средства для оперативного решения производственных вопросов.

Кроме того, на функционирование производственного сектора УИС повлиял экономический кризис 2008-2009 гг. Он привел к сокращению государственных, муниципальных и коммерческих заказов, что сопровождалось уменьшением количества рабочих мест для осужденных. Негативным последствием этого является высвобождение осужденных из исправительных процессов, что может дестабилизировать криминогенную обстановку в местах лишения свободы. В данной связи остро встает проблема повышения эффективности производства с одновременным обеспечением трудовой занятости лиц, отбывающих наказания в виде лишения свободы, что невозможно без совершенствования организационно-экономического механизма управления предприятиями УИС.

Каждое предприятие обладает определенным потенциалом, поэтому система управления должна обеспечивать наиболее эффективное использование имеющихся ресурсов (основных, оборотных, трудовых), а также создавать условия и предпосылки для последовательного роста потенциала предприятия. Для улучшения ситуации на предприятиях, восстановления внутренней сбалансированности и целостности производства необходима целенаправленная скоординированная деятельность на всех уровнях управления. Одним из таких инструментов повышения эффективности деятельности предприятий является контроллинг.

В настоящий момент контроллинг выступает неотъемлемой частью современной системы управления компанией. Применение контроллинга способно существенно повысить эффективность функционирования производственного сектора УИС.

Место службы контроллинга в организационной структуре предприятия напрямую зависит от вида, размеров и характера деятельности предприятия. Для крупных предприятий характерно образование специального подразделения (отдела, службы), на небольших и средних предприятиях обычно функции контроллинга выполняют руководители различных отделов. Хотелось бы отметить, что чем меньше предприятие, тем выше место контроллинга в иерархии управления, так как часто в таких организациях сам руководитель берет на себя функции руководства контроллингом.

В условиях учреждений УИС контроллинг затрагивает не только производственные, но и другие подразделения, поэтому при организации специализированного структурного подразделения могут возникать конфликты интересов между службами предприятия.

Следовательно, при разработке положения о службе контроллинга необходимо уделять внимание вопросам подчиненности, а также размещению службы в структуре организации. Для учреждений УИС, по нашему мнению, наиболее оптимальным будет наделение организационно-аналитического подразделения функциями службы контроллинга. В пользу этого говорит тот факт, что данное подразделение подчиняется напрямую руководителю учреждения УИС и получает необходимую информацию от всех служб. При этом конфликт интересов будет сведен к минимуму. Кроме того, выработанные ими предложения могут быть оформлены как распоряжения руководителя.

Таким образом, построение организационно-экономического механизма управления учреждениями УИС на основе контроллинга позволит повысить эффективность осуществления трудовой адаптации и в конечном итоге социальной реабилитации осужденных.

¹ URL: http://expert.ru/printissues/expert/2010/26/turmy_svobodnogo_mira.

² URL: <http://www.leftfootforward.org/2010/01/uk-prisoners-ratio-second-only-to-us-amongst-g7-countries>.

³ Достоевский Ф.М. Записки из мертвого дома. М., 1984. С. 15.

⁴ Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 5. С. 31.

⁵ Преступление и наказание. 2010. № 2. С. 56.

Поступила в редакцию 02.12.2011 г.