

На правах рукописи

**СЫСОЕВ Михаил Владимирович**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ**

**Специальность 12.00.11** -судебная власть; прокурорский надзор;  
организация правоохранительной деятельности; адвокатура

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Рязань - 2004



На правах рукописи

**СЫСОЕВ Михаил Владимирович**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ**

**Специальность 12.00.11** — судебная власть; прокурорский надзор;  
организация правоохранительной деятельности; адвокатура

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Рязань - 2004

Диссертация выполнена в Академии права и управления Минюста России  
(г. Рязань).

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор  
**Казак Бронислав Брониславович**

**Официальные оппоненты:**

Заслуженный деятель науки РСФСР  
доктор юридических наук, профессор  
**Зубков Александр Ильич**

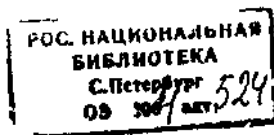
кандидат юридических наук, профессор  
**Старков Валентин Иванович**

**Ведущая организация - НИИ УИС Минюста России.**

Защита диссертации состоится 23 июня 2004 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 229.003.01 при Академии права и управления Минюста России по адресу: 390036, г. Рязань, ул. Сенная, д. 1.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии права и управления Минюста России.

Автореферат разослан 21 мая 2004 г.



Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат юридических наук

A handwritten signature in black ink, appearing to be "С.С. Епифанов".

С.С. Епифанов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процессы реформирования, происходящие в России, определили существенные перемены в государственной политике, в том числе в области организации исполнения уголовных наказаний. Реализация принятых Федеральным Собранием Российской Федерации в 2003 году по инициативе Президента Российской Федерации федеральных законов о внесении изменений в Уголовный, Уголовно-исполнительный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации приведет в ближайшее время к дальнейшему уменьшению численности осужденных в местах лишения свободы примерно на 150 тыс. человек<sup>1</sup>.

Министерством юстиции Российской Федерации проведены организационно-правовые мероприятия по введению и организации исполнения новых видов наказаний без изоляции от общества, таких как обязательные работы и ограничение свободы. По предварительным прогнозам такие наказания будут назначаться судами 110-120 тыс. человек в год<sup>2</sup>.

В связи с этим предъявляются особые требования к организации деятельности уголовно-исполнительных инспекций, на которые возлагается исполнение наказаний, не связанных с лишением свободы. По существу, речь идет об актуализации проблемы организационного фактора в деятельности данных учреждений. Поэтому возникает острая потребность в научно обоснованной и четко организованной адаптации инспекций к современным условиям, более активном и целенаправленном использовании организационного фактора.

С учетом изложенного разработка организационно-правовых аспектов управления уголовно-исполнительными инспекциями приобретает важное значение как для теории, так и для практики.

Результаты проведенного нами исследования показывают, что недостатки в организации управления уголовно-исполнительными инспекциями вызваны сле-

<sup>1</sup> См.: Итоги деятельности УИС Минюста России. Тверь: ГУ НИИИ и ПГ ГУИИ Минюста России, 2004. С. 2

<sup>2</sup> См.: Там же.

дующими основными факторами: недостаточный уровень знаний руководителями прежде всего основ управления; увеличение объема выполняемых функций; изменение законодательства Российской Федерации; трудности в финансировании и ресурсном обеспечении; недостаточное научное и информационное обеспечение деятельности; низкий уровень взаимодействия с иными правоохранительными органами и ведомствами.

Уровень подготовленности руководителя подразделения имеет первостепенную важность, так как непосредственно влияет на организацию управленческой деятельности подчиненных, снижает эффективность организации исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Изменения уголовной политики и качественно новые характеристики структуры преступности, значительный уровень текучести кадров, дефицит всех видов ресурсов, расширение сферы и форм координации и организации внешнего взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций обуславливают необходимость повышения эффективности организации управления. Следует отметить, что в этих условиях от руководителей требуются глубокие и разносторонние знания правовых, управленческих, социологических, психологических, педагогических наук, наличие практических навыков их применения и постоянного обновления. В этом отношении результаты проведенного нами исследования могут способствовать повышению результативности управления уголовно-исполнительными инспекциями, а значит, и эффективности организации исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Степень научной разработанности темы. Различные аспекты диссертационного исследования нашли свое отражение в работах А.А. Аксенова, Л.В. Астафьева, В.З. Веселого, С.Е. Вицина, Б.Ф. Водолазского, А.И. Зубкова, В.А. Ильина, Б.Б. Казака, Л.М. Колодкина, В.Н. Кудрявцева, А.Ф. Майдыкова, В.Д. Малкова, М.П. Мелентьева, А.Х. Миндагулова, Г.А. Туманова, В.А. Уткина, О.В. Филимонова, В.У. Ялунина, Е.Ф. Яськова и др. Однако комплексного исследования проблем организации и правовых основ функционирования уголовно-исполнительных инспекций не проводилось.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные с организацией функционирования уголовно-исполнительной системы Минюста России.

В настоящем исследовании предмет ограничен изучением актуальных теоретических, организационных и правовых проблем совершенствования функционирования уголовно-исполнительных инспекций.

Цель исследования - разработка теоретических, правовых и организационных основ функционирования уголовно-исполнительных инспекций и обоснование конкретных предложений, направленных на повышение эффективности управления ими.

Для достижения указанной цели диссертантом решены следующие задачи:

- определены основные понятия, относящиеся к организации управления уголовно-исполнительными инспекциями и правовым основам их функционирования;
- показаны особенности организации управления уголовно-исполнительными инспекциями в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы;
- рассмотрено правовое регулирование деятельности уголовно-исполнительных инспекций, и даны конкретные предложения по его улучшению;
- разработан функционально-организационный механизм совершенствования управления уголовно-исполнительными инспекциями;
- проведен анализ кадрового обеспечения уголовно-исполнительных инспекций, сформулированы предложения по научной организации труда сотрудников;
- исследованы основные направления информационно-аналитической работы в уголовно-исполнительных инспекциях;
- разработана система планирования в уголовно-исполнительных инспекциях;
- разработаны предложения по организации взаимодействия в деятельности уголовно-исполнительных инспекций;
- разработана система мер, направленных на совершенствование контроля за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций.

Методологическую и теоретическую основу диссертационного исследования составляют общенаучные методы познания, комплексный и системный подходы. При исследовании проблемы организации управления в уголовно-исполнительных инспекциях реализован конкретно-исторический подход с учетом процессов реформирования уголовно-исполнительной системы. Исследование базируется на принципах и положениях теории государства и права, конституционного, уголовного и уголовно-исполнительного права, теории социального и государственного управления, криминологии, педагогики и психологии.

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, действующее уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты, имеющие отношение к теме диссертационного исследования, а также международно-правовые акты и стандарты. В работе над темой автор опирался на труды ученых в сфере управления, криминологии, педагогики и психологии (Г.А. Аванесов, А.А. Аксенов, Ю.М. Антонян, В.Г. Афанасьев, Н.П. Барабанов, И.П. Башкатов, Ю.Ю. Бехтерев, Б.Ф. Водолазский, А.И. Зубков, А.П. Коренев, В.Д. Малков, С.В. Познышев, С.Л. Рубинштейн, В.А. Суровцев, Г.А. Туманов, О.В. Филимонов, В.У. Ялунин и др.).

Научная новизна исследования обусловлена прежде всего тем, что автор впервые осуществил комплексное исследование проблем функционирования уголовно-исполнительных инспекций и повышения эффективности управления ими.

Новизна исследования сводится к следующим положениям:

- в работе впервые раскрыты особенности организации управления уголовно-исполнительными инспекциями;
- разработан организационно-функциональный механизм деятельности уголовно-исполнительных инспекций;
- сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования их деятельности;



- на основе анализа полученных результатов разработаны предложения по совершенствованию системы планирования и организации контроля деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

Новизна предпринятого исследования состоит и в обосновании согласно результатам социологических исследований, проведенных среди руководителей уголовно-исполнительных инспекций, начальников отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями, необходимости иного подхода к организации труда, совершенствования организации взаимодействия в деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Определение и особенности управления уголовно-исполнительными инспекциями.

Управление уголовно-исполнительными инспекциями — часть государственного управления, реализуемого в уголовно-исполнительной сфере, направленного на исполнение наказаний, не связанных с лишением свободы, на создание эффективной по исполнению, гибкой к изменениям в законодательстве, экономичной по затратам на ее поддержание системы исполнения наказаний и мер уголовно-правового воздействия, не связанных с лишением свободы.

2. Предложения по совершенствованию правового обеспечения функционирования уголовно-исполнительных инспекций.

Нуждается в пересмотре Инструкция о порядке исполнения наказаний в виде исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, к которым применена отсрочка отбывания наказания, утвержденная приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 июля 1997 г. № 403, в связи с введением новых видов наказаний, не связанных с лишением свободы.

Требует законодательного регулирования взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций с предприятиями, где работают осужденные, что позволит осуществлять контроль за перечислением денежных средств, полученных от обязательных работ, на счета инспекций.

Во избежание отказа службы занятости от постановки на учет осужденных к наказаниям без лишения свободы предлагается принять нормативный акт, который регулировал бы взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций со службой занятости населения.

Необходимо разработать Инструкцию об организации и проведении воспитательных мероприятий с осужденными, состоящими на учете в уголовно-исполнительных инспекциях. Это позволит предупреждать совершение ими повторных преступлений.

Следует издать нормативный акт о совместной деятельности уголовно-исполнительных инспекций и территориальных органов внутренних дел, где, в частности, предусмотреть мероприятия, проводимые совместными силами сотрудников инспекций и горрайорганов внутренних дел в целях профилактики преступлений, взаимную ответственность.

3. Предложения по организации труда сотрудников уголовно-исполнительных инспекций.

Наиболее важными критериями оценки управленческого труда считаются: эффективное и гибкое стимулирование сотрудников, оптимальная организационная структура, рациональное распределение труда между подчиненными, гласность и открытость в работе, делегирование полномочий соответствующим сотрудникам, постоянный контроль за деятельностью подчиненных.

4. Функциональный механизм организации управления уголовно-исполнительными инспекциями: информационно-аналитическая работа, планирование, контроль, координация и взаимодействие.

По данным нашего исследования, качеством, объемом и полнотой получаемой информации удовлетворены лишь половина опрошенных сотрудников уголовно-исполнительных инспекций.

Для совершенствования аналитической работы в уголовно-исполнительных инспекциях целесообразно привлекать вузы, и научно-исследовательские учреждения.

Повысит эффективность информационно-аналитической работы использование уголовно-исполнительными инспекциями таких методов сбора первичной информации, как ознакомление с мнениями граждан, интервьюирование работников и служащих государственных органов, предприятий, учреждений, использование автоматизированных систем управления, создание прикладных методик анализа информации, повышение качества аналитических документов.

Планирование в уголовно-исполнительных инспекциях не отвечает современным требованиям. Имеются существенные издержки как на этапе разработки планов, так и при реализации принятых решений. План должен состоять из следующих разделов:

- в первом содержатся данные о количестве осужденных по видам наказаний, с которыми работали в отчетном периоде сотрудники уголовно-исполнительной инспекции; сведения по работе с родственниками подучетных лиц, с предприятиями, где работают осужденные; данные по взысканию дебиторской задолженности;

- во втором - виды отчетных материалов для предоставления в отдел по руководству уголовно-исполнительными инспекциями, прокурору, суд, органы внутренних дел и другие учреждения, с которыми взаимодействуют уголовно-исполнительные инспекции;

- в третьем предусматриваются мероприятия по исполнению приговоров судов Российской Федерации по исполнению наказаний, не связанных с лишением свободы.

Изучение деятельности уголовно-исполнительных инспекций показывает, что их взаимодействие с правоохранительными органами, со средствами массовой информации, с органами власти и местного самоуправления, судами, прокуратурой, организациями и предприятиями, где работают осужденные, родственниками осужденных нуждается в существенной корректировке.

Среди факторов, затрудняющих взаимодействие, выделяются следующие: несовершенство нормативно-правовой базы, регламентирующей указанную деятельность; недостаток материально-технического обеспечения; недостаток кадрового обеспечения; низкий уровень профессиональной подготовленности сотрудников инспекций.

Для обеспечения нормального функционирования уголовно-исполнительных инспекций необходим контроль за их деятельностью. Совершенствованию контроля в уголовно-исполнительных инспекциях могут способствовать разнообразие его форм и методов; внедрение передового опыта в проведение контроля; улучшение правового регулирования контрольной деятельности. Контроль должен использоваться не только с целью выявления отклонений в деятельности, но и для определения конкретных мер по их устранению.

Контроль - это непрерывный и систематический процесс, поэтому он должен быть так организован, чтобы сотрудники уголовно-исполнительных инспекций воспринимали его как необходимую составляющую управленческой деятельности. Он должен быть составной частью работы любого руководителя.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обусловлены не только его методикой, но и эмпирической базой, включающей в себя обширный теоретический и практический материал. Диссертант изучил и обобщил опыт работы Управления по воспитательной работе с осужденными Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации, управлений исполнения наказаний Министерства юстиции субъектов Федерации. Было проведено социологическое исследование, респондентами которого выступили 50 начальников отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями, 246 сотрудников уголовно-исполнительных инспекций, 50 начальников управлений исполнения наказаний Министерства юстиции субъектов Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования вытекает из новизны полученных результатов. Она состоит в том, что в нем впервые ком-

плексно рассматривается организационно-правовой механизм функционирования уголовно-исполнительных инспекций.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что автор рассмотрел организацию управления уголовно-исполнительными инспекциями как одно из значимых условий повышения эффективности их деятельности.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Автором предложены конкретные меры совершенствования правового регулирования деятельности уголовно-исполнительных инспекций. Диссертант предлагает проекты нормативно-правовых актов, касающихся различных направлений деятельности уголовно-исполнительных инспекций, в частности, взаимодействия с органами внутренних дел, организациями и предприятиями, на которых работают осужденные, иными государственными и общественными объединениями и организациями.

2. Разработана система мер по организации информационно-аналитической работы в уголовно-исполнительных инспекциях с применением современных информационных технологий, а также совершенствованию контроля за их деятельностью.

3. Диссертантом подготовлен ряд статей и учебное пособие, касающиеся различных аспектов диссертационного исследования.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования нашли отражение в публикациях, участии автора в научно-практических конференциях и семинарах, посвященных проблемам исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, в реализации международного проекта «Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации», внедрении в практику и учебный процесс. Диссертант является одним из авторов учебного пособия «Организация управления уголовно-исполнительными инспекциями», подготовил ряд научных статей. Общий объем опубликованных работ - 2,2 п. л.

Опубликованные работы внедрены в учебный процесс образовательных учреждений, а также практическую деятельность Главного управления исполнения наказаний Минюста России и территориальных органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации.

**Структура и объем работы.** Структура диссертации, ее содержание обусловлены объектом, предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, 2 глав, включающих 7 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цели и задачи, объект, предмет, раскрываются методология и методика исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается его теоретическая и практическая значимость.

**Глава первая «Современное состояние организации и правового регулирования деятельности уголовно-исполнительных инспекций»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Особенности организации управления уголовно-исполнительными инспекциями» автор отмечает, что комплексная характеристика системы управления уголовно-исполнительными инспекциями наряду с исследованием ее построения предполагает анализ процесса ее функционирования (или динамики системы). Поскольку исполнение наказаний, не связанных с лишением свободы, предполагает реализацию различных задач, этот процесс носит многообразный характер. Однако его главная направленность предопределяется особенностями политики государства в области исполнения наказаний.

В параграфе рассматриваются основные понятия, относящиеся к организации и правовым основам деятельности уголовно-исполнительных инспекций, в частности дается понятие управления уголовно-исполнительными инспекциями как части госу-

дарственного управления, реализуемого в уголовно-исполнительной сфере, направленного на создание эффективной по исполнению, гибкой к изменениям в законодательстве, экономической по затратам на ее поддержание системы исполнения наказаний и мер уголовно-правового воздействия, не связанных с лишением свободы.

В ближайшее время в связи с гуманизацией уголовной политики ожидается увеличение численности осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы. Расширится перечень деяний, за которые законодатель намерен применять такие наказания, будут апробированы новые виды уголовных наказаний.

Анализ данных о деятельности уголовно-исполнительных инспекций, а также научно обоснованных нормативов и показателей зарубежной практики позволяет утверждать о необходимости кардинального пересмотра структуры организации (подчиненности) уголовно-исполнительных инспекций по России.

Параграф второй «Правовые основы деятельности уголовно-исполнительных инспекций» посвящен проблемам совершенствования правового регулирования функционирования уголовно-исполнительных инспекций.

В настоящее время правовое регулирование деятельности уголовно-исполнительных инспекций приобрело особую актуальность, поскольку их сотрудники до сих пор вынуждены пользоваться нормативными актами, которые приняты Министерством внутренних дел Российской Федерации. Так, нуждается в серьезной корректировке Инструкция о порядке исполнения наказаний в виде исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, к которым применена отсрочка отбывания наказания, утвержденная приказом МВД РФ от 1 июля 1997 г. № 403, в связи с введением новых видов наказаний, не связанных с лишением свободы.

В целях осуществления контроля за перечислением денежных средств, полученных от обязательных работ, на счета инспекций необходимо законодательно урегулировать взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций с предприятиями, где работают осужденные.

Требует законодательного регулирования вопрос об установлении предпочтений налоговых льгот в случае предоставления ими рабочих мест для осужденных. Наряду с этим необходимо предусмотреть ответственность администраций предприятий и учреждений за необоснованное увольнение с работы лиц, осужденных к исправительным и обязательным работам.

Нуждается в правовой регламентации взаимодействие уголовно-исполнительных инспекций со службой занятости населения, поскольку она отказывает от постановки на учет осужденных к наказаниям, не связанных с лишением свободы, не предоставляет инспекциям сведения об имеющихся вакансиях.

В параграфе третьем «Организация труда сотрудников уголовно-исполнительных инспекций» автор отмечает, что повышение эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций требует постоянного совершенствования форм и методов работы их сотрудников.

Труд сотрудника уголовно-исполнительной инспекции должен быть научно организован, поскольку требуется получить наибольший результат при минимальных затратах. При этом недостаточно иметь определенный опыт, необходимо организовывать работу с применением последних достижений науки и техники.

Автор рассматривает основные направления повышения эффективности труда сотрудников уголовно-исполнительных инспекций.

Опираясь на результаты своего исследования, диссертант указывает наиболее важные критерии оценки управленческого труда: психологические - 26,7 %; эффективное и гибкое стимулирование сотрудников - 40; четкую организационную структуру - 46,7; рациональное распределение труда между подчиненными — 80; гласность и открытость в работе - 26,7; делегирование полномочий соответствующим сотрудникам - 13,3; постоянный контроль за деятельностью подчиненных - 73,3 %.

Глава вторая «Совершенствование процесса управления уголовно-исполнительными инспекциями» состоит из четырех параграфов.

Параграф первый «Информационно-аналитическая работа в уголовно-исполнительных инспекциях» посвящен проблемам организации аналитической работы при исполнении альтернативных видов наказания.



Информационно-аналитическая работа в уголовно-исполнительных инспекциях позволяет определять и своевременно корректировать содержание их деятельности, максимально использовать все имеющиеся в их распоряжении возможности; координировать и контролировать действия сотрудников инспекций, направлять их усилия на решение общей цели - исправление осужденных, предупреждение совершения ими преступлений.

Значительное увеличение объемов информационных потоков потребовало пересмотра организации работы с ней и существенного развития современной электронно-вычислительной техники, интегрированных сетей связи, новых информационных технологий.

Одним из факторов, затрудняющих организацию деятельности уголовно-исполнительных инспекций, опрошенные называют слабое информационное обеспечение. И как следствие этого - аналитическую работу.

Качеством, объектом и полнотой получаемой информации довольны лишь половина сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. По своему уровню получаемая информация нестабильна.

Сбор и обработка информации в уголовно-исполнительной системе предусматривают установление наиболее значимых позиций, характеризующих количественную и качественную стороны результатов деятельности ее учреждений и органов. В связи с этим 100 % опрошенных сотрудников заявили о желании иметь информацию, необходимую для работы в комплексном порядке. 60 % из них предпочли бы получать ее в информационных бюллетенях, 29,6 % - на совещаниях в отделе по руководству уголовно-исполнительными инспекциями. В этом случае мнения начальников отделов не слишком разошлись с желаниями сотрудников инспекций. Так, получать информацию, необходимую для работы на совещаниях, хотели бы 86,7 % респондентов; из средств массовой информации - 26,7; из комплексно получаемой нормативной базы - 93,3; 6,7 % заявили, что необходимую информацию могут получить из «своих источников».

Параграф второй «Управленческие решения и планирование в уголовно-исполнительных инспекциях» посвящен проблемам организации системы пла-

нирования в уголовно-исполнительных инспекциях в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы.

Изучение деятельности уголовно-исполнительных инспекций показывает, что в организации планирования имеются существенные издержки как на этапе разработки планов, так и при реализации принятых решений. В этой связи необходимо изменить методику планирования и его организацию. Следует обратить внимание на такие упущения в планировании, как недостаточная степень обоснованности, актуальности и конкретности отдельных планов и плановых заданий; слабость организационного и информационно-аналитического обеспечения планирования; большое количество планов, которые могут противоречить друг другу. Необходима полная согласованность и четкое определение процедуры планирования. Для этого следует устранить существующие изъяны и в нормативно-правовом обеспечении планирования.

Исследованием выявлено, что все сотрудники уголовно-исполнительных инспекций планируют свою деятельность. Для работы они используют: ежедневные - 66 %; ежемесячные - 29,6; квартальные планы — 66 %. Многие респонденты ведут несколько видов планов работы. 78 % опрошенных планируют свое рабочее время в течение недели либо в ежедневниках, либо в рабочих тетрадах.

Руководители отделов ведут также несколько видов планов: перспективные - 93,3 %; текущие - 66,7; специальные - 60; личные — 33,3 %.

В целях совершенствования планирования Главное управление исполнения наказаний Минюста России разрабатывает различного рода методические рекомендации по планированию работы уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов уголовно-исполнительной системы Минюста России.

В параграфе третьем «Организация взаимодействия в деятельности уголовно-исполнительных инспекций» автор утверждает, что важным условием повышения результативности деятельности инспекций является их активное взаимодействие с органами внутренних дел, органами местного самоуправления, судами, прокуратурой, службой занятости, общественностью, родственниками осужденных. Взаимодействие должно осуществляться путем совместного

планирования и проведения комплексных мероприятий, подготовки совместных предложений, обмена информацией.

В ходе работы над диссертационным исследованием был проведен опрос руководителей отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями, затрагивающий проблемы взаимодействия. На вопрос: «Удовлетворены ли Вы состоянием взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций, отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями с органами и учреждениями?» - респонденты ответили следующим образом: с правоохранительными органами - 6; со средствами массовой информации — 8; с органами власти и местного самоуправления — 6; судами, прокуратурой — 7; организациями и предприятиями, где работают осужденные, - 6; родственниками осужденных - 6 по 10-балльной шкале.

Таким образом, наиболее высокую оценку получило взаимодействие со средствами массовой информации, да и то по причине их заинтересованности деятельностью уголовно-исполнительных инспекций в связи с применением новых наказаний и мер уголовно-правового воздействия, не связанного с лишением свободы.

Среди факторов, затрудняющих взаимодействие отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями с данными подразделениями, опрошенные выделили: несовершенство нормативно-правовой базы, регламентирующей указанную деятельность; недостаток материально-технического обеспечения; недостаток кадрового обеспечения; низкий уровень профессиональной подготовленности сотрудников уголовно-исполнительных инспекций.

Четвертый параграф «Реализация функции контроля в процессе деятельности уголовно-исполнительных инспекций» посвящен проблемам повышения эффективности контроля за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций.

Деятельность инспекций осуществляется в постоянно изменяющихся условиях. Для проверки соответствия процессов управления, реализуемых в уголовно-исполнительных инспекциях, состоянию внутренней и внешней среды функционирования, а также достижения поставленных целей применяется контроль, который призван выявлять отклонения и намечать действия по их устранению.

Анализ практики показывает, что контроль осуществляется несистематически. Согласно данным нашего исследования, 60 % руководителей управлений исполнения наказаний по субъектам Федерации осуществляют контроль за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций, отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями регулярно, 13,3 % - 1 раз в год, 6,7 % — по необходимости. Контроль - это непрерывный процесс, необходимая составляющая управленческой деятельности. Он должен быть составной частью работы любого руководителя.

Диссертант отмечает, что необходимо постоянно улучшать формы и методы контроля; внедрять передовой опыт его проведения; совершенствовать правовое регулирование контрольной деятельности.

В заключении подводятся научный итог диссертационного исследования, проведенного соискателем. Были достигнуты следующие результаты:

1. За последние несколько лет уголовно-исполнительные инспекции подверглись коренным преобразованиям с передачей из Министерства внутренних дел Российской Федерации в Минюст России. Резко увеличилась численность осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, в связи с изменением уголовной и уголовно-исполнительной политики государства в сторону гуманизации наказаний и мер уголовно-правового воздействия, проводились эксперименты по введению в действие новых для законодательства Российской Федерации видов наказаний. При этом не были предусмотрены изменения законодательной базы, увеличение штатной структуры, переподготовка специалистов, изменения финансирования уголовно-исполнительных инспекций, а также разработка основных положений организации управления ими.

Нами предлагается разработать Инструкцию об исполнении наказаний без изоляции осужденных от общества, в которой предусмотреть: общие положения (нормативная база деятельности уголовно-исполнительных инспекций, штаты, функциональные обязанности); порядок принятия приговоров к исполнению (сроки постановки на учет в инспекцию, документы, оформляемые в связи с заведением личного дела осужденных, исчисление сроков наказаний); исполнение наказаний в

виде обязательных работ, исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, отсрочки исполнения наказания в отношении беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до 14 лет, порядок осуществления контроля за условно осужденными; приложения (формы заполняемых документов по исполнению перечисленных наказаний; отчеты, представляемые начальниками уголовно-исполнительных инспекций в отдел по руководству уголовно-исполнительными инспекциями); методические рекомендации по заполнению форм отчетности.

Необходимо издать нормативный акт о совместной деятельности территориальных органов внутренних дел Министерства внутренних дел России и уголовно-исполнительных инспекций Минюста в Российской Федерации, где, в частности, предусмотреть организационно-методическое и оперативное руководство за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций; ответственность начальников горрайорганов внутренних дел за ненадлежащее исполнение или отказ от исполнения возложенных данным документом обязанностей об оказании помощи инспекциям; мероприятия, проводимые совместными силами сотрудников уголовно-исполнительных инспекций и горрайорганов внутренних дел в целях профилактики совершения преступлений и правонарушений, а также воспитательного воздействия на осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы; ответственность сторон.

Следует пересмотреть систему финансирования отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями и инспекций, создания лицевого счетов для данных подразделений.

2. Анализ проводимой в уголовно-исполнительных инспекциях информационно-аналитической работы показал, что она ведется слабо. Инспекции не обеспечены компьютерной техникой, а при имеющейся нагрузке на сотрудников это резко тормозит работу по исполнению наказаний, не связанных с лишением свободы.

На наш взгляд, совершенствованию аналитической работы в уголовно-исполнительных инспекциях могли бы способствовать высокий уровень орга-

низации сбора, обработки и анализа информации, активное использование в деятельности полученных в ходе анализа результатов.

Повысить эффективность сбора, накопления и обработки информации можно за счет использования автоматизированных систем управления. Быстрый доступ к необходимой информации, возможность оперативного обмена, повышение надежности оперирования информацией обеспечат предупреждение совершения преступлений осужденными.

Целесообразно создать прикладные методики анализа информации. В целях повышения эффективности использования результатов анализа необходимо дальнейшее повышение качества аналитических документов в уголовно-исполнительных инспекциях.

3. Нами предлагается план мероприятий по деятельности сотрудников уголовно-исполнительных инспекций, разработанный с учетом особенности работы данных подразделений и в рамках действующих ведомственных нормативных актов. Он должен состоять из следующих разделов:

- в первом содержатся данные о количестве осужденных по видам наказаний, с которыми работали в отчетном периоде сотрудники уголовно-исполнительной инспекции; сведения по работе с родственниками подучетных лиц, с предприятиями, где работают осужденные; данные по взысканию дебиторской задолженности;

- во втором - виды отчетных материалов для предоставления в отдел по руководству уголовно-исполнительными инспекциями, прокуратуру, суд, органы внутренних дел и другие учреждения, с которыми взаимодействуют уголовно-исполнительные инспекции;

- в третьем предусматриваются мероприятия по исполнению приговоров судов Российской Федерации по исполнению наказаний, не связанных с лишением свободы.

4. Изучение деятельности отделов по руководству уголовно-исполнительными инспекциями показывает, что их начальники не всегда принимают эффективные управленческие решения, что снижает качество работы сотрудников инспекций.

Таким образом, необходима подготовка и продвижение на руководящие должности перспективных сотрудников, знающих специфику деятельности уголовно-исполнительных инспекций, специально обучаемых ведомственными учебными заведениями. Кроме того, лица начальствующего состава должны проходить обязательную переподготовку.

Наиболее эффективными путями являются: улучшение материально-технической базы; совершенство нормативно-правовой базы; обучение и переподготовка; контроль над подчиненными; социальная защищенность; подбор кадров.

5. Нами предложены проекты нормативных актов о взаимодействии уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел. Следует разработать совместные планы мероприятий, в которые включить проведение совместных совещаний, проверок, подготовки анализов по результатам проводимой деятельности, контролируемые данным руководством.

6. Организация труда в уголовно-исполнительной инспекции включает в себя создание необходимых условий с учетом специфики их деятельности и предполагает решение следующих вопросов:

- разработка наиболее рациональных форм разделения труда между отдельными работниками и его кооперации, в частности, в целях устранения дублирования в их работе;
- улучшение управленческой структуры, уточнение и определение компетенции сотрудников;
- совершенствование форм документов, процесса документооборота, стандартизации и унификации документов;
- использование достижений современной науки и техники, положительного опыта, механизации и автоматизации управленческого и другого труда сотрудников;
- изучение и внедрение наиболее рациональных форм стимулирования труда.

На эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций отрицательно сказывается отсутствие системы профессиональной подготовки сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. Необходимо отметить, что в настоя-

щее время ни одно образовательное учреждение не готовит кадры специально для уголовно-исполнительных инспекций, что во многом обуславливает низкий уровень их квалификации. Кроме того, изучение уровня дисциплины среди личного состава инспекций свидетельствует о недостатках в подборе кадров, их профессиональной деформации. В связи с этим необходимо шире использовать возможности учебных центров базовых инспекций, разработать учебные планы и программы обучения по подготовке в учебных заведениях специалистов для работы в уголовно-исполнительных инспекциях, подготовке (переподготовке) и повышению квалификации в учебных заведениях и учебных центрах.

7. Диссертантом предлагается целевая программа на 3-5 лет, предусматривающая развитие уголовно-исполнительных инспекций.

Цели программы:

- 1) создание условий для эффективного исполнения приговоров судов уголовно-исполнительными инспекциями;
- 2) осуществление надлежащего контроля и проведение профилактической работы с осужденными без лишения свободы;
- 3) сокращение рецидивной преступности среди осужденных к наказаниям без лишения свободы;
- 4) обеспечение полной трудовой занятости осужденных, состоящих на учете инспекций исправительных работ;
- 5) укрепление и дальнейшее развитие связей с областными и районными центрами занятости населения.

Программа предусматривает осуществление следующих основных мероприятий:

- 1) оснащение автотранспортом и другими техническими средствами, а также оборудованием для подразделений, ремонта помещений;
- 2) обеспечение управлением исполнения наказаний совместно с областными и районными центрами занятости населения трудовой занятости лиц, осужденных к наказаниям без лишения свободы;



3) определение перечня предприятий для обязательного трудоустройства лиц, осужденных к наказаниям без лишения свободы, и решение вопросов трудоустройства осужденных к обязательным работам;

4) обеспечение содействия в трудоустройстве лиц, осужденных к наказаниям без лишения свободы, со стороны районных и городских администраций.

Реализация Программы позволит преодолеть сложный период в развитии уголовно-исполнительных инспекций, повысить уровень трудовой занятости лиц, осужденных к наказаниям без лишения свободы, и сократить рецидивную преступность.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы** в следующих работах автора:

1. *Сысоев М.В.* Не бросаться в крайности // Преступление и наказание: Пенитенциарный журнал. - 2002. - № 10. - 0,3 п. л.

2. *Сысоев М.В.* Организация управления уголовно-исполнительными инспекциями: Учеб. пособие. - Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003. - 4,9 / 1,6 п. л. (в соавторстве).

3. *Сысоев М.В.* Проблемы правового регулирования деятельности уголовно-исполнительных инспекций // Человек: преступление и наказание: Вестн. Академии права и управления Минюста России. - 2004. - № 4. - 0,4 / 0,2 п. л. (в соавторстве).

4. *Сысоев М.В.* Изменение в законодательстве об исполнении уголовных наказаний и вопросы их применения в УИН Рязанской области // Вести УИН Минюста России по Рязанской области. - 2004. - Май. - 0,1 п. л.

**Сысоев Михаил Владимирович**

**Организация и правовые основы функционирования  
уголовно-исполнительных инспекций**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Подписано в печать 19 мая 2004 г.

Печ. л. 1,5.

Тираж 100 экз.

Формат 60x84 1/16.

Заказ № 622

Отделение полиграфии РИО  
Академии права и управления Минюста России  
390036, г. Рязань, ул. Сенная, д. 1



№ 13078