

УДК 348.829

## **К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ДО 2030 ГОДА КАК ДОКТРИНАЛЬНОГО АКТА ПЛАНИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

**Кириловский Олег Валерьевич,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административно-правовых дисциплин,  
ВИПЭ ФСИН России. Россия, г. Вологда.

E-mail: kirilovskiy77@mail.ru

ORCID 0000-0001-8718-396X

**Лапенков Егор Олегович,**

курсант 191 группы 4 курса юридического факультета,

ВИПЭ ФСИН России. Россия, г. Вологда.

E-mail: egorlapenkov@yandex.ru

ORCID 0000-0001-8754-2264

**Аннотация.** В статье рассматривается сущность функции планирования в процессе государственного управления на примере реализации положений Концепции развития УИС до 2030 г., актуализируется ее значение, раскрываются основные понятия. Определяется влияние современных вызовов на реализацию ее положений, предлагаются возможные пути их преодоления.

**Ключевые слова:** концепция, планирование, управление, уголовно-исполнительная система.

На сегодняшний день любая сфера общества требует грамотного руководства. Само по себе управление – это сложный, многозадачный процесс, требующий определенных знаний, навыков, умений от руководителя, вместе с тем, оно предполагает четкую последовательность определенных действий для достижения наилучшего результата. В такой последовательности важное место отводится обеспечению и выполнению функций управления, одной из которых является планирование.

Планирование в свою очередь рассматривается учеными по-разному, большая часть которых отводит планированию роль принципа государственного управления на современном этапе развития общества.

Л. П. Владимирова рассматривает план в сфере экономических правоотношений как «рабочий инструмент достижения поставленной цели субъектом предпринимательства, созданный на основе конъюнктурного прогноза среды хозяйствования и расписанный по исполнителям, времени и средствам» [1, с. 44].

Но наиболее распространенным является подход к определению сущности планирования в управленческой науке в качестве функции [4, с. 21–22].

Под планированием, рассматриваемым в качестве функции управления, по мнению С. И. Сотникова, понимается комплексная деятельность уполномоченных лиц, состоящая в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде программ, прогнозов, проектов и планов, обосновании их оптимальности, обеспечении возможности их выполнения и контроля [8, с. 72].

Рассмотрим планирование как функцию управления на примере одной из сфер государственного управления в Российской Федерации на современном этапе – исполнение уголовных наказаний.

Планирование в уголовно-исполнительной системе (далее – УИС) Российской Федерации имеет свои особенности, которые определяют роль данной управленческой функции в общем процессе управления в рассматриваемой сфере. Среди ключевых моментов в определении значимости и актуальности планирования в УИС следует отметить следующее:

1. Разработка и создание планов, определяющих краткосрочное и долгосрочное развитие УИС. В этом контексте следует обратиться к основному доктринальному документу, определяющему стратегическое развитие исполнение уголовных наказаний в России на современном этапе, – Концепции развития УИС до 2030 года.

2. Возможность на основании планов производить независимую, субъективную оценку эффективности деятельности аппарата управления, осуществляющего реализацию уголовно-исполнительной политики, как одного из направлений правоохранительной деятельности.

3. Возможность анализа и расчета материального (ресурсного) обеспечения выполнения проектов, планов, управленческих решений и т. д.

Для того, чтобы рассмотреть Концепцию развития УИС до 2030 года с позиции ее внутреннего содержания, научно-теоретического смысла и практического значения необходимо обратиться к некоторым источникам. Так, например, в Российской Федерации с 2014 года действует Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который закрепляет, в том числе, основные принципы доктринальных документов: единства и целостности, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевым установкам [9].

Непосредственно для разработки и реализации актов планирования в УИС разработан и принят ведомственный нормативно-правовой акт, конкретизирующий положения федерального законодательства – приказ Минюста России от 15 февраля 2019 года № 116 «Об организации планирования в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», который также закрепляет, что планируемые мероприятия должны быть реально выполнимы, обеспечены трудовыми, финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами [6].

Концепция развития УИС до 2030 года – это основной стратегический документ в уголовно-исполнительной системе, который представляет собой ни что иное, как долгосрочный план, реализуемый в несколько этапов. Данный документ включает в себя комплекс мер (правовых, организационных и т. д.), основанных на результатах предыдущей деятельности, научных достижений, практики прогноза, состояния оперативной обстановки, сил и средств, направленных на достижение конкретных целей, посредством установленных приёмов и способов.

В действующей Концепции содержится следующая информация: итоги Концепции развития УИС до 2020 года – как результат оценки эффективности деятельности, цели новой Концепции – определение основных проблем и задач, стоящих перед системой, раскрытие особенностей отдельных задач, их формулировка, проекты возможных решений (как варианты управленческих решений) и др. [7].

При детальном изучении положений действующей Концепции можно прийти к выводу, что отдельные задачи документа не соответствуют научно-теоретическому представлению о данной деятельности. Так, согласно основным догмам теории управления, в частности требованиям, предъявляемым к планам (конкретность, реальность, напряженность плана и т. д.), в действующей Концепции заложены отдельные положения, достижение которых в установленные сроки практически не

представляется возможным. Например, создание учреждения объединенного типа, передислокация учреждений за пределы городов в районы с доступной транспортной логистикой и т. д. Однако данные позиции Концепции существуют и требуют, как минимум, начала их исполнения, что предполагает планирование материальных расходов, что в дальнейшем учитывается при разработке и принятии федерального бюджета на соответствующие периоды, с выделением финансовых средств на конкретные нужды УИС.

С учетом изложенного, можно констатировать, что вместе с разработкой стратегических документов ведется проектное планирование расходования финансовых ресурсов государства (принцип ресурсного обеспечения стратегического планирования). При этом требование реалистичности любого плана должно исходить из возможности его ресурсного обеспечения не только на текущий момент, но и в долгосрочной перспективе. С учетом современных геополитических изменений в мире и новых вызовов, с которыми Россия столкнулась (рост инфляции, снижение ключевых экономических показателей, рост безработицы, увеличение дефицита государственного бюджета и т. д.), представляется достаточно сложной реализация данного требования на практике.

Обращаясь к итогам Концепции развития УИС до 2020 года, следует отметить, что большинство положений данного раздела определяют достижения в сфере правового регулирования исполнения уголовных наказаний. При этом незначительная часть достижений, которые бы касались создания новых, капитального строительства и реконструкции старых объектов (зданий, сооружений), ресурсного обеспечения современными техническими средствами контроля и надзора, материального улучшения условий содержания осужденных или материального обеспечения сотрудников УИС.

2022 год для России ознаменовался целым рядом особо значимых событий, что не могло не отразиться на её экономическом положении. В годовом выражении инфляция в марте ускорилась до 16,69 % (максимум с марта 2015 года) на фоне политических решений руководства страны, вводимых санкций и ряда других причин [2]. Дополнительных затрат потребовала часть федерального бюджета, относящаяся к социальной сфере и сфере обороноспособности страны, следствием чего стало перераспределение финансовых ресурсов.

При этом в условиях напряженных внешнеполитических отношений России на мировой арене, а также внутренних обостряющихся проблем, как, например, необходимость устранения последствий природных катаклизмов и других объективных факторов, перераспределение денежных средств происходит достаточно регулярно. В связи с этим в отдельные периоды сокращается финансирование отдельных государственных направлений, в том числе, связанных с вопросами исполнения уголовных наказаний.

Вопрос о реализации стратегических планов УИС в современных условиях сокращения бюджета приобретает еще большую актуальность. По мнению Р. Г. Миронова, УИС России как системный объект, имеющий социально-правовое измерение и отражение, необходимо рассматривать с учетом имеющихся взаимосвязей с другими социально-правовыми системными объектами, а также в динамике развития, во взаимосвязи с движением и изменениями социума, государства, а также в корреляции с интеграционными процессами общемирового и регионального характера [5, с. 32–33].

В связи с этим основным вопросом в исследуемой сфере является сложность реализации планов в связи с трудностями, возникающими в области обеспечения финансовыми ресурсами процессов выполнения положений этих планов. В связи с невозможностью предсказания развития внутренней обстановки в нашей стране в

долгосрочной перспективе возникает вероятность нарушения принципа реальности планирования.

В научной литературе обращается значительное внимание на отдельные проблемы в пенитенциарной системе, существование которых напрямую связано с финансовой обеспеченностью ведомства. Так, например, обращается значительное внимание на организацию социально-полезной занятости осужденных, отбывающих наказания в исправительных учреждениях, и меры по их ресоциализации, а также ряд аспектов, препятствующих назначению уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества.

Одним из решений сложившейся сложной ситуации видится концентрация усилий (финансовое, материально-техническое, иное ресурсное обеспечение) на наиболее важном направлении. На наш взгляд, данным направлением должно стать расширение производственных возможностей учреждений, увеличение вакантных мест для осужденных, расширение сети исправительных центров и т. д.

Е. А. Душин в качестве преодоления сложностей предлагает вариант составления плана по модернизации производства в учреждениях УИС, а именно: промышленных зон (центров трудовой адаптации осуждённых, учебно-производственных мастерских) в учреждениях, исполняющих наказания, следственных изоляторах, федеральных государственных предприятий УИС [3, с. 54].

Следовательно, деятельность по стратегическому планированию на современном этапе в УИС сталкивается с необходимостью закладывания материальных средств для реализации положений, принятых управленческих решений.

В связи с этим, на наш взгляд, решением данной проблемы, исходя из трудностей материального обеспечения их выполнения, может послужить закладывание денежных средств для реализации конкретных положений, направленных на реализацию актуальных потребностей.

Однако здесь тоже не все оптимистично, ведь, как отмечалось ранее, невозможно предсказать состояние экономики и уровень инфляции в стране, так как любая государственная структура – система динамичная, но зависящая от финансового и экономического положения в стране. Денежных средств, изначально заложенных для реализации каких-либо планов, может просто не хватить в последующем, в особенности, что касается положений стратегических документов, в которых период их реализации исчисляется сроками от пяти лет.

Таким образом, следует отметить, что система управления с множеством функций и задач – колоссально сложный и многозадачный процесс, требующий всестороннего изучения и дальнейшего развития. А такая его функция, как планирование, занимает одно из ключевых положений в рамках всего управления организациями, а Концепция развития УИС до 2030 года является его практическим примером. Планирование позволяет выделять уровни задач по первостепенности их выполнения, концентрировать на них внимание с имеющимся финансовым обоснованием. Результаты данного исследования приобретают повышенную актуальность в современных условиях сложных внешнеполитических и внутренних обстоятельств государственного управления в сфере исполнения уголовных наказаний.

В связи с чем для решения обозначенного вопроса предлагается объединять в группы отдельные (приоритетные) задачи планов по одному направлению деятельности, для реализации которых необходимо резервировать определенные финансовые средства. В случае высокого уровня инфляции и других негативных финансовых и экономических тенденций, заложенных в план, денежные средства

будут покрывать реализацию первостепенных (приоритетных) задач, а в случае их остатка, они могут быть перераспределены на другие нужды.

### Список литературы

1. Владимирова Л. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие / Л. П. Владимирова; Л. П. Владимирова; Изд.-торг. корпорация «Дашков и К». – Изд. 6-е, перераб. и доп. – М.: Л. П. Владимирова, 2006. – С. 44. – ISBN 5-94798-963-8.
2. Годовая инфляция в России ускорилась до 16.7%. URL: <https://www.interfax.ru/business/833991> (дата обращения: 20.06.2022).
3. Душин Е. А. Модернизация производства уголовно-исполнительной системы России в условиях санкций // Символ науки. – 2016. – № 3-1. – С. 54.
4. Козлова О. В. О сущности планирования в уголовно-исполнительной системе России // Вестник Кузбасского института. – 2011. – №3 (6). – С. 21–22.
5. Миронов Р. Г., Щербаков А. В. Современное состояние функционирования уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. – 2019. – №2. – С. 32–33.
6. Приказ Минюста России от 15 февраля 2019 года № 116 «Об организации планирования в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации». Доступ справочно-правовой системы «КонсультатПлюс» (дата обращения: 07.09.2022).
7. Распоряжение Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 20. – Ст. 3397.
8. Сотникова С. И., Алексеева, Е. Б. Социально-экономические основы бенчмаркетинга персонала // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. – 2003. – №2. – С. 72.
9. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.