

К ВОПРОСУ О МЕТОДАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

СОПИЕВА Э.А.,

преподаватель кафедры
уголовно-исполнительного
права и криминологии КГЮА
ualibrary@mail.ru

***Аннотация:** В статье подробно раскрываются методы административной деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Кыргызстана. Содержание административной деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы составляют выполняемые ими управленческие функции. Однако содержание деятельности не существует само по себе, оно всегда выражается и реализуется в практику в определенных формах и методах.*

***Annotation:** The article details disclosed methods and administrative activities of the institutions, bodies and institutions of the penitentiary system in Kyrgyzstan. The content of the administrative activities of the institutions and the penal system are they perform management functions. However, the content of the activity does not exist in itself, it is always expressed and realized in practice in certain forms and techniques.*

Проблема методов управления неоднократно рассматривалась в трудах отечественных ученых применительно к различным сферам государственного управления [4, с.71-72]. Однако в свете продолжающихся в стране правовых, экономических, социальных преобразований актуальность данного вопроса не вызывает сомнений, в том числе и в сфере исполнения уголовных наказаний.

Практика показывает, что органами и учреждениями ГСИН Кыргызстана при решении поставленных задач осуществляются различные виды деятельности: уголовно-исполнительная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная, административная.

Содержание административной деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы составляют выполняемые ими управленческие функции. Однако содержание деятельности не существует само по себе, оно всегда выражается и реализуется в практику в определенных формах и методах.

В связи с тем, что административная деятельность ГСИН КР, как субъекта исполнительной власти, является видом управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности, ее методам присущи все признаки методов управления.

Понятие «метод управления» неразрывно связано с этимологией термина «метод», происходящего от греческого слова «methodos», которое в переводе обозначает путь к чему-либо. В общепринятом понимании под методом подразумевают способ, прием, средство достижения поставленных целей, задач, практического осуществления какой-либо деятельности.

В сущностном аспекте метод управленческой деятельности имеет два значения: «1) способ познания, исследования явлений природы и общественной жизни; 2) прием, способ или образ действия» [3, с. 21-26]. В первом случае метод является гносеологической категорией и его применение позволяет получать новые знания об управленческих отношениях и системе управления. Во втором – метод выступает элементом процесса управления и предполагает способ осуществления деятельности по управлению.

Следуя двум вышеупомянутым аспектам методов управления, выделяются такие их виды как общенаучные и специальные. Обоснованность подобного рода классификации вызывает определенные сомнения, поскольку достаточно сложно установить критерий данной классификации, так, без должного внимания остаются частнонаучные методы. При этом термин «специальные методы» вызывает неоднозначное толкование и не в полной мере отражает сущность и значение методов воздействия.

Также в научной литературе встречается подход, согласно которому под методами управления понимают планирование, прогнозирование, взаимодействие, координацию и контроль. В частности, по мнению одних авторов – «проблемное планирование служит средством обеспечения планомерного функционирования и развития уголовно-исполнительной системы». Считаем справедливым замечание С.А. Борсученко [7, с.231] о том, что в данном случае происходит неоправданное смешение содержания деятельности по управлению со способами ее реализации. Действительно, перечисленные категории являются функциями управления и причисление их к методам приводит к искажению представлений об управленческой деятельности. Правильнее говорить о методах планирования, прогнозирования, взаимодействия, координации и контроля, так как в процессе осуществления любой указанной функции необходимо прибегать к различным методам.

Полагаем возможным согласиться с формулировкой, предложенной рядом ученых, в соответствии с которой в управлении существуют методы познания и методы воздействия.

Вышесказанное в полной мере относится к методам административной деятельности ГСИН КР. При этом следует подчеркнуть, что данные методы применяются в рамках осуществления административной деятельности: при решении внутриорганизационных вопросов функционирования УИС для обеспечения основного предназначения данной системы – исполнения наказаний (например, кадровое обеспечение, поддержание законности и служебной дисциплины среди сотрудников УИС, служебные правоотношения и т.д.), а также при выполнении административных функций внешнесистемного характера (например, выявление, пресечение административных правонарушений, рассмотрение обращений граждан, взаимодействие с другими правоохранительными органами по поддержанию правопорядка и т.д.).

Особенностью указанных методов является то, что они применяются к сотрудникам и гражданам, находящимся на территории исправительного учреждения. В отношении же спецконтингента – осужденных – предусмотрены методы уголовно-исполнительного характера.

Наравне с решением организационных, обеспечивающих вопросов, осуществлением профилактики и пресечения административных правонарушений применение методов административной деятельности позволяет поддерживать режим исправительного учреждения, правопорядок и безопасность на его территории, т.е. достигать его нормального функционирования.

При этом методы административной деятельности в рассматриваемой сфере можно определить как совокупность способов (средств) познания и воздействия, избираемых и используемых с учетом конкретных фактических обстоятельств органами и учреждениями УИС с целью выполнения административных функций как внутриорганизационного, так и внешнесистемного характера.

Как правило, применение методов познания предшествует применению методов воздействия. Ведь принятие какого-либо управленческого решения первоначального требует анализа возникшей ситуации, сбора и обработки соответствующей информации об объекте. Именно на умелом сочетании, правильном подборе различных методов основывается эффективная управленческая деятельность.

Следует подчеркнуть тесную связь познавательных методов управления с научными методами (системный, структурно-функциональный, социологический, сравнительно-правовой и т.д.). Более того, в современных условиях реформирование

уголовно-исполнительной системы должно основываться именно на научном подходе, который предполагает системный, комплексный взгляд на существующую реальность. При этом особое внимание следует уделять реализации принципов правового государства, а также пониманию того, что поддержание правопорядка, исполнение наказаний, выступая функциями государства, предполагают соответствующее экономическое содержание. Данное положение, в свою очередь, обуславливает пересмотр сложившихся стереотипов материального, технического, кадрового обеспечения УИС, создание на рынке конкурентно- способной профессиональной деятельности, что требует и соответствующего выбора методов.

В числе методов воздействия выделим два метода: убеждение и принуждение. В литературе их называют универсальными, всеобщими, основными [5, с.13-18]. Данные методы находят свое применение как во внутриорганизационной, так и во внешней административной деятельности уголовно-исполнительной системы. Оба метода предполагают воздействие на сознание субъекта административной деятельности, но имеют отличительные особенности.

Анализ трудов, посвященных рассматриваемому вопросу, позволяет выделить следующие основные характеристики убеждения:

- как правило, не имеет правового закрепления и применяется по внутреннему усмотрению руководителя;
- используется постоянно и в отношении всех субъектов воздействия;
- его применение предшествует применению метода принуждения;
- требует большой по объему подготовительной работы (изучение личности субъекта воздействия);
- его реализация предполагает преимущественно диалог между сторонами, необходимость четкого представления руководителем целей воздействия;
- выбор конкретного средства (приема) убеждения предопределяется как особенностями субъективного, так и объективного характера;
- создает внутренние моральные стимулы для определения лицом своего поведения;
- обеспечивает сознательное и добровольное выполнение норм, предписаний субъектом воздействия (его воля совпадает с волей руководителя).
- во многом результаты зависят от способностей самого руководителя;
- достигнутые результаты могут быть оценены по уровню соблюдения дисциплины и правопорядка субъектом воздействия.

Содержание метода убеждения весьма разнообразно и выражается в деятельности соответствующих органов, должностных лиц путем применения различных его средств. В теории и на практике административной деятельности органов и учреждений ГСИН КР можно выделить такие средства убеждения как: разъяснение, внушение, обсуждение, обучение, агитация, личный пример, обмен опытом. В частности, в рамках профилактической работы сотрудники учреждений УИС проводят разъяснительные беседы с родственниками осужденных, прибывающими на свидание, о том, что передача запрещённых предметов является административным правонарушением и влечет соответственно административную ответственность, а также может привести к нарушению режима и безопасности на территории учреждения. Особое место средства убеждения занимают в работе с сотрудниками, работниками данных учреждений и способствуют добросовестному выполнению ими должностных обязанностей, соблюдению служебной дисциплины.

По мнению ряда ученых - административистов, с которыми полагает согласиться автор данной работы, также одним из средств убеждения является поощрение. Применение данного средства в большинстве своем предполагает правовое регулирование. Поощрение – это способ стимулирующего воздействия через интересы субъекта, направленный на совершение полезных, с точки зрения поощряющего, дел. Например, конкретные виды поощрений, применяемые в отношении сотрудников ГСИН

за добросовестное выполнение ими служебных обязанностей, закреплены в Положении о службе в органах внутренних дел.

Однако в литературе высказываются мнения по поводу разновидностей убеждения, которые требуют критического осмысления. Так, Ж.З. Омаева к видам убеждения относит гласность в административной деятельности милиции и организационно-массовую работу [6, с. 43-44]. Конечно, гласность (открытость) должна присутствовать в деятельности любого государственного органа в рамках допустимого, но данное положение скорее относится к принципам данной деятельности наравне с законностью, гуманизмом и т.д., нежели к ее средствам. В свою очередь, организационно-массовая деятельность указывает на особенности адресата воздействия (коллектив, группа, социальная общность), а не на специфику метода убеждения. При ее осуществлении могут применяться различные средства воздействия.

Важно подчеркнуть, что убеждение, являясь основным методом управления, не исключает, а предполагает в необходимых случаях применение принуждения.

Данный метод базируется на власти и праве субъекта управления отдавать приказы и распоряжения, издавать инструкции и другие нормативные документы, на обязанности адресата их исполнять.

Характеризуя административное принуждение, многие авторы подчеркивают, что оно закреплено в административно-правовых нормах, применяется за совершение, как правило, административных правонарушений, осуществляется в рамках вне служебного подчинения. Эти признаки дают возможность отграничить административное принуждение от гражданско-правового, уголовного и дисциплинарного. В сфере исполнения уголовных наказаний к административному принуждению можно отнести, в частности, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые вправе применять сотрудники УИС [2, ст. 14]. Однако, если административно-правовое, гражданско-правовое и уголовное принуждение урегулированы соответствующими отраслями права (гражданское и гражданско-процессуальное право, уголовное и уголовно-процессуальное право), то дисциплинарное принуждение не имеет однозначную правовую основу.

Дисциплинарное принуждение в отношении определенной категории субъектов регламентируется той отраслью права, которая целиком или в основном регулирует отношения между субъектом и объектом управления (воздействия). Это объясняется необходимостью наряду с общими началами учитывать особые требования дисциплины в конкретных коллективах. В данном случае речь идет о трудовом праве, уголовно-исполнительном и административном праве. Так, в отношении работников исправительных учреждений действует трудовое право, применительно к осужденным – уголовно-исполнительное, административно-правовые нормы же предусматривают дисциплинарное принуждение в отношении сотрудников УИС, более того, за ряд административных правонарушений они несут дисциплинарную ответственность, что закреплено в Кодексе об административной ответственности Кыргызской Республики [1 ст. 25].

Сущность принуждения в административной деятельности УИС раскрывается через следующие признаки:

- является видом государственного принуждения, применяемого в УИС (наряду с гражданско-правовым, уголовным и др.);
- предназначено для охраны законности, правопорядка в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов и учреждений ГСИН Кыргызской Республики;
- требует детального правового регулирования, предусматривающего наличие как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм, поскольку связано с ограничением прав и свобод лиц (сотрудников, граждан);
- основанием применения выступают административные правонарушения, дисциплинарные проступки (со стороны сотрудников УИС) либо обстоятельства,

вытекающие из необходимости решения обеспечивающих задач при осуществлении соответствующего вида деятельности УИС;

– применяется уполномоченными на то сотрудниками УИС (в частности, КоАО КР предусматривает право сотрудников органов и учреждений ГСИН Кыргызской Республики применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административного наказания;

– применяется в отношении нижестоящих органов, учреждений, сотрудников, граждан;

– осуществляется путем издания правоприменительных, юрисдикционных актов. «Сами по себе юридические нормы предусматривают лишь возможность принуждения. Реально же властно-принудительные свойства правового регулирования концентрируются в актах применения права» (например, приказ руководителя о назначении дисциплинарного взыскания в отношении сотрудника, постановление о назначении административного наказания);

– предполагает неблагоприятные последствия морального, материального, физического или статутного характера для лица, к которому применяется.

Систему мер принуждения в рамках административной деятельности УИС составляют административно-правовое принуждение и дисциплинарное принуждение в отношении сотрудников органов и учреждений ГСИН Кыргызской Республики.

Таким образом, методы административной деятельности органов и учреждений УИС, являясь разновидностью методов управления, подразделяются на методы познания и воздействия. Наравне с общими признаками они имеют и свои особенности, которые заключаются: в сфере применения (организация исполнения уголовных наказаний, обеспечение безопасности и правопорядка в исправительных учреждениях и т.д.), в субъекте применения (органы, учреждения УИС, их должностные лица в рамках предоставленной компетенции), в объекте применения (нижестоящие органы, учреждения УИС, сотрудники, граждане).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 18.06.1998г. за №115 // Интернет-ресурс: www.adviser.kg
2. Закон Кыргызской Республики «Об органах и учреждениях уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы» от 12.08.2003г. №197// Интернет-ресурс: www.adviser.kg
3. Бриллиантов А.В., Детков М.Г., Перминов О.Г. Уголовно-исполнительное право России: Учебное пособие. - М.: Юрид. лит., 2007. -256 с.
4. Голодов П. В. Правовое регулирование и организация деятельности руководителя учреждения уголовно-исполнительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Вологда, 2006. 244с.
5. Тихомирова Л.А. Порядок привлечения к административной ответственности: практическое пособие. М.: Система ГАРАНТ, 2009 г. Источник: <http://base.garant.ru/5750043/>
6. Омаева Ж.З. Формы и методы административно-правовой деятельности милиции общественной безопасности в современных условиях. Дисс. канд. юрид. наук. М.:1999. 234 с.
7. Российский курс уголовно-исполнительного права. В 2-х т. Т. 1. Общая часть: учебник/ Е.А. Антонян, Ю.М. Антонян, С.А. Борсученко и др./ Под ред. В.Е. Эминова, В.Н. Орлова. -М.: МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2012. -696 с.