

Изменения окружающей среды как предпосылки проведения организационных изменений предпринимательских структур уголовно-исполнительной системы

Установлена взаимосвязь между изменениями внешней среды преобразованиями организации; рассмотрено влияние внешней среды на деятельность предпринимательских структур в УИС; выделено влияние политических факторов на деятельность производственного сектора УИС.

Ключевые слова: изменения, организационные преобразования, предпринимательские структуры УИС.

Экономические процессы, проходящие в современном мире, характеризуются высокой степенью динамичности, постоянными изменениями. Р. Дафт указывает на то, что если раньше изменения накапливались понемногу и изредка, сегодня они происходят очень резко и непрерывно, то есть сегодня нормой считается скорее изменение, чем стабильность [7; 471].

Давая оценку этому динамичному процессу, П. Друкер пишет: «Безусловно, перемены сопряжены с потерями и риском и к тому же требуют огромного труда. Но если организация, неважно какая – коммерческое предприятие, университет, больница или любая другая, - не ставит себе целью смело идти навстречу изменениям и быстро меняться вместе с окружающим миром, она обречена на прозябание»[8; 103-104].

Оценивая значимость среды для любого хозяйствующего субъекта, профессор Ю. М. Осипов отмечает: «Зависимость механизма от среды исключительно велика. Ошибочно думать, что можно менять хозяйственные механизмы, не затрагивая общества, собственности, сознания, культуры» [17; 83].

Современные организации должны следить за происходящими вокруг них изменениями, чтобы в условиях растущей конкуренции быть готовыми к нововведениям и изменениям не только для того чтобы процветать, но и для того чтобы просто выжить [22; 18-20].

На наш взгляд можно выделить три уровня изменений, определяющих развитие экономики и функционирование предпринимательских структур.

Дж. Коттер [23] и Р. Дафт [7; 471] установили связь между глобальными изменениями, конкуренцией, рынками и крупномасштабными изменениями, изменениями, происходящими в организациях, указав при этом, что силами, управляющими этими организационными изменениями, являются как «большие опасности», так и «большие возможности». Такими силами, по их мнению, являются передовые технологии, международная экономическая интеграция, формирование внутренних рынков и поворот бывших коммунистических режимов в сторону капитализма. Именно они становятся причиной глобализации экономики. Можно сказать, что это первый, высший уровень изменений.

Другой группой причин вызывающих организационные изменения, можно назвать это вторым уровнем, являются изменения, происходящие в рамках национальных экономик. Это было отмечено И.А. Шаралдаевой [20; 22-24] в своих исследованиях, она назвала их макроэкономическими причинами, выделяя изменения, которые произошли в России в начале 90-х годов XX века: институциональные изменения, изменения форм собственности, структурные диспропорции.

Э.А. Смирнов [18; 153] к внешним факторам относит: демографические; экономические и политические; развитие науки и техники; развитие культуры, в том числе культуры взаимодействия между организациями.

Ю. В. Тарануха [14; 495] выделяет целую группу внешних факторов, оказывающих влияние на функционирование предпринимательских структур, к ним относятся: природно-демографические факторы; социально-культурные факторы; технологические факторы; экономические факторы; институциональные факторы; правовые факторы; политические факторы.

П. Друкер [9; 220-221] отмечает, что существует временной промежуток между событиями в социальной, экономической и культурной сферах и последствиями, которые они вызывают. Никто не может знать, насколько быстро проявятся последствия происшедших изменений, но можно утверждать с большой степенью уверенности, что они обязательно проявятся. Промышленные и рыночные структуры – это две области, где будущее, может быть, уже наступило, но где проявятся его последствия, еще нельзя точно назвать. В процессе экономического развития общества действенность любого фактора может меняться, более того, отдельные факторы утрачивают свою роль и, наоборот, начинают действовать новые, ранее не действовавшие факторы.

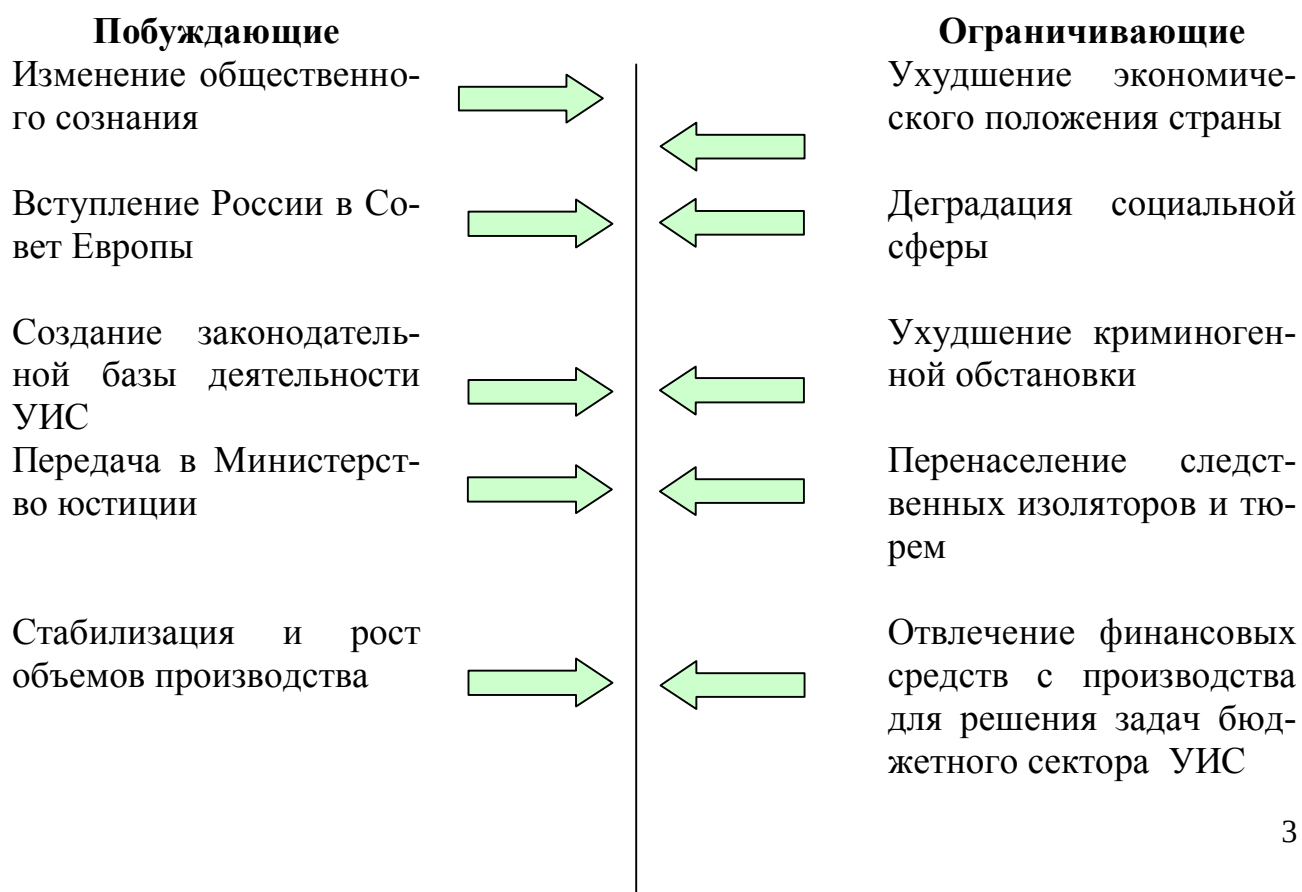
Среди факторов, определяющих среду предпринимательства, особое место занимает деятельность государства. Государственное регулирование экономики, предпринимательства осуществляется в любом государстве. Различными являются лишь формы и методы такого регулирования, которые определяются политическими условиями, уровнем экономического, социального развития, историческими традициями, национальными особенностями и другими факторами [11; 13].

С.Э. Жилинский [10; 62] указывает, что государственно-правовое воздействие охватывает все основные сферы предпринимательства и осуществляется по четырем основным направлениям, которые объединяются в четыре крупных блока нормативных актов: первый блок определяет внутренние отношения в конкретном субъекте предпринимательской деятельности; второй блок регулирует отношения по «вертикали»; третий блок опосредует отношения субъектов предпринимательства по «диагонали»; четвертый блок регулирует отношения субъектов предпринимательской деятельности по «горизонтали».

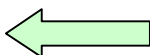
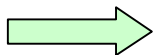
Преобразования 90-х годов полностью видоизменили процесс всего общественного воспроизводства в России. Разгосударствление собственности, устранение централизованного планирования с одновременной ликвидацией системы регулирования ресурсных, товарных и финансовых потоков, обвальная либерализация цен, сокращение бюджетного финансирования создали совер-

шенно особые экономические условия хозяйствования, выразившиеся в галопирующей инфляции, стремительном росте цен на производственные ресурсы, резком снижении спроса, чрезвычайном удорожании кредитных ресурсов. В этот период в России закладывались правовые и институциональные основы рыночной экономики, начали формироваться различные социально-экономические уклады, в последующем было достигнуто относительное насыщение потребительского рынка товарами, снижение темпов инфляции. Вместе с тем, позитивные сдвиги сочетались с продолжающимся спадом производства, катастрофическим снижением инвестиций и глубоким социальным кризисом. В последующий период экономическая и социальная ситуация в обществе стабилизировалась и изменились в лучшую сторону.

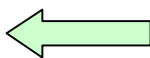
На наш взгляд к третьему уровню предпосылок изменений, микроуровню, можно отнести факторы, определяющие изменения в сферах, отраслях экономики и конкретных организациях. В этом случае уместно воспользоваться моделью организационных изменений созданной американским социологом К. Левиным. К. Левин [21; 101-102] первым разработал модель организационных изменений и определил факторы, приводящие к организационным изменениям, назвав их «побуждающими» и «ограничивающими» силами, перечислил их. При равенстве этих сил в организации сохраняется устойчивое положение. Анализ функционирования предпринимательских структур созданных в уголовно-исполнительной системе России в этот период позволил сделать вывод, что на них оказывалось воздействие множеством факторов как способствующих, так и сдерживающих развитие. Их влияние на функционирование «системы» может быть представлено в виде схемы (рис. 1) и охарактеризовано через ряд тенденций.



Улучшение бюджетного
финансирования



Сохранение прежней ор-
ганизационной культуры



Отсутствие стимулов у
работников к проявле-
нию инициативы

Рис. 1. Факторы, влияющие на деятельность
предпринимательских структур в УИС России

Девяностые годы XX века в России были связаны с освобождением от тоталитарного управления, что вызвало глубокие потрясения в общественном сознании населения. Демократизация общественных отношений, повлекшая ослабление контроля со стороны государства за поведением конкретного гражданина и обществом, выразилась в «эйфорическом состоянии общественного менталитета» [18; 15]. Все это сказалось на изменении содержания ценностей и в определении приоритетов в общественных отношениях и экономике и привело к ухудшению криминогенной обстановки в стране, нашло отражение в росте количества зарегистрированных преступлений и уровня преступности, увеличении числа лиц, совершивших преступления [15; 89-90], и, как следствие, к увеличению численности осужденных и лиц, содержащихся под стражей в следственных изоляторах (СИЗО). В тоже время был отмечен рост доли тяжких преступлений, которые при этом составили 58%. В учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось более миллиона граждан, в том числе 20 тысяч несовершеннолетних, около 40 тысяч женщин и свыше 250 тысяч подозреваемых и обвиняемых [6; 2].

При вступлении России в Совет Европы в 1996 г. в докладе европейских экспертов отмечалось, что главной проблемой российской уголовно-исполнительной системы являлось десятикратное превышение численности заключенных в расчете на 100 тысяч населения по сравнению с аналогичными показателями в странах Европы. По показателю «удельный вес лиц, осужденных к лишению свободы, на тысячу жителей» Россия занимала первое место в Европе. В этот период отмечался постоянный рост тюремного населения: в исправительных колониях на 33,6 %, в воспитательных колониях на 11,4 %, в следственных изоляторах на 39,4 %. Снижение этого показателя наметилось лишь в начале третьего тысячелетия. Однако последние статистические данные вновь свидетельствуют о росте числа лиц, осужденных к лишению свободы. Несмотря на дальнейшую гуманизацию российского уголовного законодательства и расширение применения мер исполнения наказаний альтернативных лишению свободы, численность спецконтингента в исправительных колониях за 2005 год возросла на 44,4 тыс. человек, в воспитательных колониях – на 1,1 тыс. человек, в тюрьмах – на 206 человек, в следственных изоляторах – 12,1 тыс. человек и ПФРСИ – 2,4 тыс. человек. Наполняемость учреждений от установленного лимита мест составила в ИК – 82,7 %, ВК – 53,8 %, СИЗО – 113,9

%, тюрьмах – 80,6 % [5].

Содержание такого количества осужденных требовало значительного привлечения финансовых средств федерального бюджета для обеспечения жизнеобеспечения уголовно-исполнительной системы и выполнения поставленных перед ней задач. У государства в достаточном объеме таких средств не было. Более того, переход к рыночным экономическим отношениям, демократизация общества предъявили новые требования к уголовно-исполнительной системе, изменили ее роль и место в системе общественных отношений, а также в хозяйственном комплексе страны. Все это привело к переработке законодательной базы функционирования системы, отражающей реалии существующих общественных, политических, экономических отношений и вызвало необходимость разработки новой концепции организации производства в УИС.

Принятие ряда рыночных законов в начале 90-х годов дало предприятиям народного хозяйства полную самостоятельность в выборе партнеров при осуществлении хозяйственной деятельности. Проведение конверсии в оборонной промышленности привели к резкому падению объемов производства на предприятиях названного министерства. Это сказалось на резком сокращении объемов размещения заказов на производственных площадях предприятий исправительных учреждений и финансово-экономических результатах их деятельности. В названный период были разорваны прямые хозяйственные связи с более чем 500 предприятиями народного хозяйства. С ликвидацией государственных структур, обеспечивающих предприятия материально-техническими ресурсами и распределяющих произведенную продукцию, остро встала проблема по снабжению предприятий сырьем, комплектующими, а также возникла и выдвинулась на передний план проблема реализации готовой продукции. Появилась и обострилась проблема сбыта продукции, вызванная ее низкой конкурентоспособностью. Основные причины значительного ухудшения финансово-экономического положения тюремного производства в этот период были исследованы Н.С. Матвеевой [15; 93-94].

Высокие темпы инфляции в первые годы реформ, недостаточное и несвоевременное государственное финансирование бюджетной деятельности УИС и постоянное отвлечение финансовых средств из производственного сектора УИС привели к значительному уменьшению оборотных средств и, как следствие, к полной неплатежеспособности многих предприятий «системы». Последующее улучшение бюджетного финансирования уголовно-исполнительной системы, а также сначала реструктуризация и затем списание дебиторской задолженности государственных унитарных предприятий учреждений по налогам и сборам в бюджеты различных уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды, позволили несколько улучшить финансовое положение предпринимательских структур «системы». Однако даже названные действия не позволили решить проблему повышения рентабельности и конкурентоспособности ее предпринимательских структур.

Причиной такого положения были не только недостаточно благоприятные внутренние факторы, характеризующие состояние предпринимательских структур, но и, как отмечает Л. А. Колесникова, высокая степень агрессивности

среды развития бизнеса в России, обусловленная демотивирующими «правилами игры» установленными на федеральном уровне. Подобная ситуация является объективной реальностью и связана с тем, что отдельный регион или муниципальное образование, сами по себе не могли ее изменить. «Под агрессивным характером среды развития бизнеса понимается такой ее тип воздействия, который вынуждает предприятия постоянно ориентироваться на выживание, а не на развитие. При этом само государство выступает по отношению к предприятиям не как особого рода партнер, обладающий правом установки и контроля выполнения «справедливых» правил игры, но и как хищник, вынуждая и предприятия относиться к государству соответствующим образом» [12; 146].

Рассматривая отношение государства по решению вопросов развития производственного сектора УИС, следует отметить несколько противоречивое его поведение: с одной стороны, достаточно пристальное и активное внимание к нему [16; 245-246] реализуемое через принятие соответствующих нормативно-правовых актов, с другой стороны, несколько формальный подход, связанный с крайне слабым финансовым обеспечением предполагаемых мероприятий (к ним можно отнести практически все принимаемые Программы реформирования УИС), предоставлением преференций производственным подразделениям УИС (в частности, существовании «права» у государственных и муниципальных заказчиков, а не обязанности, при размещении государственных и муниципальных заказов в учреждениях и на предприятиях УИС предоставлять последним льготы относительно цены контракта в размере до 15 %), отсутствием налоговых льгот и стимулов т. д.

Значительное влияние на функционирование «системы» оказала административная реформа системы государственного управления Российской Федерации (2003-2004 годы), необходимость в проведении которой была обусловлена нарастающим разрывом между потребностями современного общества и существующим уровнем эффективности функционирования системы исполнительной власти в стране [1]. Была определена трехзвенная система управления (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства) и структура федеральных органов исполнительной власти [2]. За каждым видом органов исполнительной власти был закреплен определенный тип и перечень выполняемых функций.

В рамках проведения административной реформы была создана Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации [3]. В результате был повышен статус и значимость уголовно-исполнительной системы, определялось ее организационно-правовое положение в системе органов исполнительной власти, указывалось на ее подчинение Министерству юстиции Российской Федерации. В то же время следует отметить, что названные административные преобразования предполагали повышение ответственности и эффективности управления всей Федеральной службой исполнения наказаний.

Среди факторов, определяющих функционирование уголовно-исполнительной системы на длительный период, было присоединение Российской Федерации в 1996 году к Уставу Совета Европы и в 1998 году подписание Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также ряда междуна-

родных правовых актов. Это способствовало усилению внимания общественности к проблемам функционирования уголовно-исполнительной системы России и послужило основой для пересмотра пенитенциарного законодательства и изменению пенитенциарной политики страны. Общепризнанные принципы и нормы международных стандартов выступили фундаментальной базой для разработки уголовно-исполнительного законодательства и ряда других нормативно-правовых актов, определяющих деятельность «системы». В свете реализации международных стандартов особую важность приобрело создание условий и порядка исполнения наказаний, обеспечивающих гуманное отношение к осужденным, соблюдение прав человека. Все это вызвало необходимость пересмотра целей, задач и функций уголовно-исполнительной системы. В условиях демократических свобод эта «система» постепенно превращалась из карательной, репрессивной, в «систему», отвечающую новым требованиям и соответствующую мировым стандартам. Достижение высоких стандартов содержания и обращения с заключенными обеспечивается проведением достаточно активной государственной политики в области защиты прав и свобод граждан, а также использованием государством методов экономического регулирования взаимодействия с рыночными структурами с целью создания рабочих мест для привлечения заключенных к труду. Укрепление позиций государства, как в области государственного строительства, так и области экономики, определило дальнейшие преобразования в функционировании уголовно-исполнительной системы.

В рамках реформирования «системы» происходило и изменение отношения к проблеме привлечения осужденных к труду. Это привело к ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП ИУ), как юридических лиц функционирующих при исправительных учреждениях, и созданию в исправительных учреждениях на базе переданного имущественного комплекса центров трудовой адаптации осужденных или производственных мастерских (ЦТАО и ПМ). Созданные ЦТАО и ПМ стали структурными подразделениями исправительных учреждений.

Учет того, что уголовно-исполнительная система является многофункциональной системой и не только исполняет наказания в виде лишения свободы или без изоляции от общества, но и реализует ряд социальных функций, в частности, организует привлечение осужденных к труду, осуществляет их общую и профессиональную подготовку. Наличие у значительного числа лиц, осужденных к лишению свободы, крайне низкого профессионального уровня привело к тому, что уголовно-исполнительной системе были переданы государственные учреждения начального профессионального образования. В состав ФСИН России вошло 338 профессиональных училищ и 152 их филиала. В 2005 году ФСИН было открыто 14 филиалов профессиональных училищ. В профучилищах УИС одновременно по 200 специальностям обучаются свыше 80 тыс. осужденных, еще 54 тыс. отбывающих наказания проходят обучение непосредственно на производстве. В осуществлении учебного процесса задействовано более 4 тысяч инженерно-педагогических работников [13; 5-12]. В результате количество осужденных не получивших профессиональное обучение

уменьшилось до 6,6 % [5].

В последние годы появилась проблема, связанная с ухудшением социальной характеристики граждан, поступающих в места лишения свободы. Увеличился поток лиц не только с низким образовательным уровнем, но и вовсе неграмотных, не имеющих трудовых навыков. Поэтому наиболее значимыми стали вопросы повышения интеллектуального уровня, общего и профессионального образования осужденных. Совместно с органами управления образованием обеспечено функционирование 294 вечерних (сменных) образовательных школ, 222 учебно-консультационных пунктов, в которых обучается более 62 тыс. осужденных, в том числе в 62 школах в воспитательных колониях обучаются 12,8 тыс. воспитанников. В 2005 году дополнительно открыто 6 учебно-консультационных пунктов при учреждениях ГУФСИН, УФСИН России по Республике Мордовия, Амурской и Кемеровской областям. Количество осужденных, не получивших основное общее образование, сократилось до 17,3 %.

Новый этап реформирования системы связан с реализацией федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 - 2016 годы)». Реализация названной Программы предполагает значительную государственную поддержку «системы» в размере 73501, 183 млн. рублей. Важной отличительной особенностью данной Программы явилась приоритетность значимости социальных показателей над экономическими. Конечными результатами реализации Программы должно стать приведение к 2017 году условий содержания подследственных и осужденных во всех следственных изоляторах и исправительных учреждениях в соответствие с требованиями законодательством Российской Федерации [4]. Однако, Программой не предусматривается какое-либо развитие предпринимательских структур УИС.

Проведенный нами анализ позволил сделать следующие выводы:

1. Установив прямую зависимость между изменениями окружающей среды и организационными изменениями, выделить среди совокупности изменений окружающей среды три уровня изменений и раскрыть их содержание.

2. Назвать основные факторы, определяющие развитие уголовно-исполнительной системы России, которыми стали политические факторы. К ним, в частности, относится подписание Россией Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ряда других международных правовых актов в этой сфере общественной жизни, вступление России в Совет Европы, установление новых целей, задач в дальнейшем реформировании «системы».

3. Установить, что последствия экономического кризиса 90-х годов сказались на деятельности уголовно-исполнительной системы в виде ее хронического недофинансирования и привели к упадку производства осуществляемого предпринимательскими структурами, созданными в ней и, как следствие этого, к значительному снижению экономической эффективности функционирования ФГУП УИС.

5. Установить, что социальная деградация общества в период кризиса привела к значительному росту тюремного населения и изменению его качественного состава, что нашло отражение в снижении образовательного и профессионального уровня лиц, осужденных к лишению свободы, и вызвало необхо-

димось создания в УИС образовательных и профессиональных организаций.

Список литературы

1. Российская Федерация. Президент РФ. О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах [Электрон. ресурс]: [указ: подписан 23.07.2003 г., № 824]. – Режим доступа: [Консультант Плюс].
2. Российская Федерация. Президент РФ. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Электрон. ресурс]: [указ: подписан 09.03.2004 г., № 314]. – Режим доступа: [Консультант Плюс].
3. Российская Федерация. Президент РФ. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний [Электрон. ресурс]: [указ: подписан 13.10.2004г., № 1314]. – Режим доступа: [Консультант Плюс].
4. Российская Федерация. Правительство РФ. Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 - 2016 годы) [Электрон. ресурс]: [постановление: принято Правительством РФ 05.09.2006 г., № 540 с изм. и доп. от 19 мая 2007 г.]. – Режим доступа: [Консультант Плюс].
5. Российская Федерация. Министерство юстиции РФ. Об итогах работы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за 2005 год и основных задачах и направлениях деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы на 2006 год [Электрон. ресурс]: [распоряжение: принято Федеральной службой исполнения наказаний начальником Главного управления исполнения наказаний МВД России 25.04.2006 г., № 72-р]. – Режим доступа: [Консультант Плюс].
6. Викторов, В. Спешите делать добро. [Текст] / В. Викторов, С. Сергеев // Преступление и наказание. – 1999. - № 3-4. – С. 2-6.
7. Дафт, Ричард Л. Теория организации. / Пер. с англ. Под ред. Э.М. Короткова. [Текст]: Учебник для студентов вузов. / Ричард Л. Дафт. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. - 736 с.
8. Друкер, П. Задачи менеджмента в XXI веке. / Пер. с англ. [Текст]: Уч. пос. / П. Друкер – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. – 272 с.
9. Друкер, П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения. / Пер. с англ. М. Котельниковой. [Текст] / П. Друкер – М.: ФЛИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.
10. Жилинский, С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности) [Текст]: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. / С.Э. Жилинский – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М), 2001. – 320 с.
11. Ершова, И.В. Предпринимательское право [Текст]: Учебное пособие. – 2-е изд. испр. И доп. / И.В. Ершова, Т. Иванова – М.: Юриспруденция, 2000. – 416 с.
12. Колесникова, Л.А. Порядок для хаоса: государство и предпринимательство в переходной экономике [Текст] / Л.А. Колесникова / Под ред. Б.К. Злобина. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 270 с.

13. Кононец, А.С. Реформирование здравоохранения и промышленного сектора УИС: реалии и перспективы. [Текст] / А.С. Кононец // Преступление и наказание. – 2006. - № 2. – С. 3-7.
14. Курс экономической теории. Общие основы экономической теории, микроэкономика, макроэкономика, переходная экономика [Текст]: Учебное пособие / Руководитель и науч. редактор А.В. Сидорович. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, Издательство «ДИС», 1997. – 736 с.
15. Матвеева, Н.С. Функционирование уголовно-исполнительной системы (организационно-экономический аспект) [Текст]: Монография. / Н.С. Матвеева – Киров: Кировский филиал Академии ФСИН России, 2007. – 212 с.
16. Матвеева, Н.С. Проблемы и перспективы развития предпринимательской деятельности в уголовно-исполнительной системе России. [Текст]: Монография / Н.С. Матвеева – Киров: Кировский филиал Академии ФСИН России, 2008. - 296 с.
17. Осипов, Ю.М. Основы теории хозяйственного механизма. [Текст] / Ю.М. Осипов - М.: Изд-во МГУ, 1994. – 239 с.
18. Смирнов, Б. Преступность: анализ и прогноз. [Текст] / Б. Смирнов // Преступление и наказание. – 1996. - № 5. – С. 12-16.
19. Смирнов, Э.А. Основы теории организации [Текст]: Учеб. Пособие для вузов. / Э.А. Смирнов – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с.
20. Шаралдаева, И.А. Государственный сектор экономики: методология исследования, функциональное назначение, реконструкция. [Текст]: Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.э.н. / И.А. Шаралдаева – С.-Пб.: Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов. – 2004. – 45 с.
21. Широкова, Г.В. Управление организационными изменениями. [Текст]: Учеб. пособие. / Г.В. Широкова – СПб.: Издат. дом. С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. – 432 с.
22. Based on John P. Kotter. Leading Change [Текст]- Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1996. – P. 18-20.
23. John P. Kotter, The New Rules: How to Succeed in Today's Post-Corporate World [Текст] - New York: The free Press, 1995.