

**О.Н. МАРКЕЛОВА**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В  
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ**

Монография

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ  
АКАДЕМИЯ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ

**О.Н. МАРКЕЛОВА**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В  
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ**

Монография

Рязань 2016

ББК

М

*Рецензенты:*

*С.А. Старостин*, доктор юридических наук, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

*Н.С. Артемьев*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний

**Маркелова О.Н.**

Совершенствование инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе : монография. – Рязань: Академия ФСИН России, 2016. – 165 с.

В монографии рассмотрены современные представления о правовом обеспечении и особенностях инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе России. Основное внимание уделено организационному обеспечению и направлениям повышения эффективности инновационной деятельности в Федеральной службе исполнения наказания. Описаны общие принципы формирования инновационного потенциала. Кроме того, осуществлен ретроспективный анализ становления и развития инновационной деятельности в пенитенциарной системе России.

Монография предназначена для научных и практических работников, курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей образовательных, научно-исследовательских учреждений уголовно-исполнительной системы, других правоохранительных органов России.

ISBN

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава 1.</b> Теоретико-правовые основы инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе	
§ 1. Сущность и особенности инновационной деятельности во ФСИН России .....	7
§ 2. Правовое обеспечение инновационной деятельности во ФСИН России.	29
§ 3. Становление и развитие инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе .....	49
<b>Глава 2.</b> Основные направления совершенствования инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе	
§ 1. Организационное обеспечение инновационной деятельности во ФСИН России .....	66
§ 2. Структура формирования инновационного потенциала во ФСИН России .....	92
§ 3. Направления повышения эффективности инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе .....	109
<b>Заключение</b> .....	133
<b>Список использованной литературы</b> .....	138
<b>Приложения</b> .....	152

## Введение

Актуальность выбранной темы обусловлена повышением значения внедрения инновационных разработок в деятельность государственных органов в условиях политических, экономических и социальных преобразований. Уголовно-исполнительная система (далее – УИС) находится в состоянии реформирования, одним из направлений которого является повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития. Для того чтобы максимально полно и эффективно достичь поставленных целей, следует прежде всего оптимально определить, какие мероприятия необходимо провести и требующиеся для этого ресурсы.

В настоящее время инновационная деятельность УИС должна выступать одним из основных способов эффективного решения задач, закрепленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция УИС).

На основе применения новейших разработок науки и техники в управленческой деятельности и изучения положительного опыта в России и зарубежных странах, с учетом ошибок, допущенных при распространении передового опыта в предыдущие годы, необходимо придать инновационной деятельности УИС плановый характер, отвечающий современным потребностям управления.

Несмотря на значимость инновационной деятельности в решении актуальных задач в сфере исполнения уголовных наказаний, в теории государственного управления недостаточно исследованы вопросы становления и развития правовых и организационных основ инновационной деятельности УИС. Отсутствует четкое определение сущности ряда теоретических понятий, таких как «инновация», «инновационная деятельность», «инновационный процесс», «инновационное решение» и

некоторых других. Кроме того, данные понятия не объективированы и не адаптированы к деятельности уголовно-исполнительной системы в настоящее время.

В полном объеме не сформировано правовое обеспечение организации инновационной деятельности УИС на современном этапе. Нормативные акты, регулирующие вопросы внедрения новшеств, были приняты до определения стратегических направлений развития пенитенциарной системы России, что отрицательно влияет на содержание и уровень юридической техники. Помимо этого, с момента их принятия произошли существенные изменения в практике инновационной деятельности, в том числе в деятельности УИС. В результате в настоящее время не все формы инновационной деятельности УИС имеют надлежащее правовое регулирование; не выстроена единая, логически последовательная система актов инновационной деятельности; отсутствуют современное обоснование и правовое закрепление перечня принципов, которыми необходимо руководствоваться в процессе инновационной деятельности; законодательно не установлен перечень субъектов инновационной деятельности, не систематизированы полномочия отдельных субъектов в этом процессе.

Таким образом, правовое и организационное обеспечение инновационной деятельности уголовно-исполнительной системы является актуальной проблемой, требующей современного научного исследования и комплексного решения.

# Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

## § 1. Сущность и особенности инновационной деятельности во ФСИН России

К концу XX – началу XXI века человечество пришло к большим научным и технологическим достижениям, коренным образом изменившим уклад жизни. Наука стала мощной производительной силой, а научно-технический потенциал – решающим фактором конкурентоспособности стран на мировом рынке. Новые идеи, технические и организационные решения, прогрессивные технологии все в большей степени влияют на общество и определяют успех его развития. Сложились качественно новые социальные и экономические механизмы, стимулирующие инновационное поступательное развитие среды человека, при котором необходимо обеспечить взаимодействие научно-технического прогресса с обществом. Такое взаимодействие обеспечивается через право, имеющее большое значение в реформировании правоохранительной основы общества.

По нашему мнению, проблема нормативно-правового регулирования инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе, позволяющего генерировать, воспроизводить и использовать научно-технические инновации для выполнения задач, закрепленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года<sup>1</sup> (далее – Концепция развития УИС), приобретает чрезвычайно актуальное значение. Ее разрешение, в свою очередь, реально возможно лишь при условии формирования адекватного представления об основных характеристиках инновации, инновационных процессов, инновационной деятельности, их движущих силах и закономерностях.

---

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р

Понятия, выражающие содержание и специфику различных инновационных преобразований в обществе, начали входить в употребление еще в XIX веке. Одним из первых среди этих понятий было «нововведение», затем в начале XX века этот термин стал использоваться в экономической науке.

В связи с возрастанием роли научно-технического прогресса в общественном развитии в XX веке все чаще в средства массовой информации, повседневный, деловой и научный обиход вводятся понятия, характеризующие различные проявления и стороны непрерывного инновационного процесса. Так, в 30-е годы XX века среди американских менеджеров становится популярным понятие «инновационная политика фирмы», под которой подразумевалось особое поведение (деятельность) фирмы, приводящее ее к успеху на рынке и получению прибыли не за счет манипулирования ценами, а путем обновления своей продукции<sup>1</sup>. После Второй мировой войны инновационная политика стала одним из важнейших элементов стратегии фирм в развитых капиталистических странах.

В экономике существует несколько определений понятия «инновация», вот два из них:

1) вложение средств в экономику, обеспечивающее смену поколений техники и технологии;

2) новая техника, технология, являющиеся результатом достижения научно-технического прогресса, развитие изобретательства, появление пионерских и крупных изобретений являются существенным фактором инноваций<sup>2</sup>.

Ряд ученых, в основном зарубежные (П.Ф. Друкер, Э. Менсфилд, Н. Мончев, И. Перлаки, Э. Роджерс, Б. Санто, Б. Твисс, Р. Фостер, В.Д.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Нововведения в организациях (Общая часть исследовательской программы) / Н.И. Лапин [и др.] // Структура инновационного процесса. М., 1984. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М., 1998. С. 215.

Хартман, Й. Шумпетер и др.), трактуют это понятие в зависимости от объекта и предмета своего исследования.

Например, Б. Твисс определяет инновацию как процесс, в котором изобретение или идея приобретают экономическое содержание<sup>1</sup>.

Б. Санто полагает, что инновация – это такой общественный технический экономический процесс, который через практическое использование идей и изобретений приводит к созданию лучших по своим свойствам, изделий, технологий, и в случае, если она ориентируется на экономическую выгоду, прибыль, появление инновации на рынке может принести добавочный доход<sup>2</sup>.

Принято считать, что в современном толковании термин «инновация» одним из первых ввел в научный обиход Й. Шумпетер<sup>3</sup>. Под инновацией он понимал воплощение научного открытия или технического изобретения в новой технологии (процессе) или в новом продукте. Ученый выделил пять типичных изменений:

- использование новой техники, новых технологических процессов или нового рыночного обеспечения производства (купля-продажа);
- внедрение продукции с новыми свойствами;
- использование нового сырья;
- изменения в организации производства и его материально-технического обеспечения;
- появление новых рынков сбыта.

Развивая идеи Й. Шумпетера, С.Д. Ильенкова дает следующее определение инновации: «Инновация – это изменения, главной функцией инновационной деятельности является функция изменения»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями. М., 1989. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Санто Б. Инновация как средство экономического развития: пер. с венг. М., 1990. С. 83.

<sup>3</sup> См.: Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. М., 2007. С. 152.

<sup>4</sup> Ильенкова С.Д. Инновационный менеджмент. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 7.

А.В. Куликов под научно-техническим новшеством предлагает понимать «впервые созданное и использованное конкретное средство (или способ) человеческой деятельности (новая техника), удовлетворяющее общественным человеческим потребностям или направленное на достижение поставленных человеком целей и дающее реальный эффект в соответствующих сферах человеческой деятельности, в котором нашло практическое применение или воплотилось новое знание в виде научного открытия технического изобретения»<sup>1</sup>.

Некоторые ученые дают более развернутое определение этого понятия: «...нововведение представляет собой процесс создания, распространения и использования новшества»<sup>2</sup>.

Вместе с тем термин «инновация» латинского происхождения (*in novati*) и означает обновление, изменение, в широком смысле нововведение, преобразование в экономической, технической, социальной и иных сферах, основанное на новых идеях, изобретениях, открытиях, в узком смысле – первое использование изобретения, за которым следует его распространение<sup>3</sup>.

И.В. Ершова дает следующее определение инновации: «Под инновациями (нововведениями, новшествами) понимают конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного товара, реализуемого на рынке нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической, в том числе предпринимательской деятельности»<sup>4</sup>, то есть подчеркивает предпринимательский характер инновационной деятельности.

---

<sup>1</sup> Куликов А.Г. Инновационная концепция научно-технического процесса // Структура инновационного процесса. С. 51.

<sup>2</sup> Нововведения в организациях (Общая часть исследовательской программы) // Структура инновационного процесса. С. 10.

<sup>3</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2002. С. 972.

<sup>4</sup> Ершова И.В. Предпринимательское право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 320.

У Н.М. Розановой своя точка зрения на инновацию: «Инновация представляет собой процесс нововведений на основе научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок нового продукта посредством трансформации идей в опытные образцы и последующего его внедрения в повседневную жизнь производителей и потребителей. В более узком смысле инновация – это применение изобретения для создания нового или улучшения старого товара или процесса»<sup>1</sup>.

В наиболее общем виде под инновацией понимают «...использование результатов научных исследований и разработок, направленных на совершенствование процесса деятельности и производства, экономических, правовых и социальных отношений в области науки, культуры, образования и других сферах деятельности общества»<sup>2</sup>.

С.Д. Ильенкова, Л.М. Гохберг, С.Ю. Ягудин и другие выделяют следующие свойства инноваций:

- 1) обладание новизной: научно-технические разработки и нововведения выступают как промежуточный результат научно-производственного цикла;
- 2) производственная применимость, предполагающая, что инновации могут применяться в различных отраслях экономики;
- 3) коммерческая реализуемость, предполагающая удовлетворение определенных запросов потребителей<sup>3</sup>.

Г.Д. Ковалев к вышеперечисленным свойствам инноваций добавляет:

- 1) приоритетность – характеризует потенциальную практическую полезность и конкурентоспособность, а также экономическую безопасность использования новшества;
- 2) универсальность – соответствует потенциальной возможности новшества быть использованным в различных предпринимательских сферах;

---

<sup>1</sup> *Розанова Н.М.* Структура рынка и стимулы к инновациям // Проблемы прогнозирования. 2002. № 3. С. 93.

<sup>2</sup> См.: *Инновационный менеджмент: справ. пособие* / под ред. П.Н. Завлина, А.К. Казанцева, Л.Э. Миндели. СПб., 1998. С. 4.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Инновационный менеджмент: учеб. для вузов* / С.Д. Ильенкова, Л.М. Гохберг, С.Ю. Ягудин [и др.]; под ред. С.Д. Ильенковой. М., 2004. С. 9–19.

3) безопасность – связана с экологическими последствиями использования новшества (в первую очередь с уровнем ресурсоемкости), а также с гарантиями безопасности людей и надежности техники в производстве;

4) технологичность – характеризуется способностью новшества включаться в технологическую систему с улучшением ее характеристик;

5) социальность – связана с социальным эффектом от использования новшества<sup>1</sup>.

Некоторые ученые в качестве признака инновации указывают ее эффективность<sup>2</sup>. Например, Р.А. Фатхутдинов под инновацией понимает конечный результат внедрения новшества с целью изменения объекта управления и получения экономического, экологического, научно-технического и другого эффекта<sup>3</sup>.

Методология системного описания инноваций базируется на международных стандартах. Для координации работ по сбору, обработке и анализу информации о науке и инновациях в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была образована Группа национальных экспертов по показателям науки и техники, которая разработала «Руководство Фраскати» («Предлагаемая стандартная практика для обследований исследований и экспериментальных разработок»)<sup>4</sup>. Положения «Руководства Фраскати» периодически уточняются, что обусловлено изменениями в стратегии научно-технической политики на национальном и международном уровнях, в организации научных исследований и разработок. В соответствии с международными стандартами инновация определяется как конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение

---

<sup>1</sup> См.: Инновационный менеджмент: учебник / под ред. В.А. Швандара, В.Я. Горфинкеля. М., 2004. С. 92–93.

<sup>2</sup> См. напр.: Инновационный менеджмент / под ред. В.А. Швандара, В.Я. Горфинкеля. М., 2004. С. 31–33; Инновационный менеджмент / С.Д. Ильенкова [и др.]. С. 307–314.

<sup>3</sup> См.: Фатхутдинов Р.А. Инновационный менеджмент. 6-е изд., испр. и доп. СПб., 2008. С. 17.

<sup>4</sup> См. подробнее: Статистика науки и инноваций. Краткий терминологический словарь / под ред. Л.М. Гохберга. М., 1996.

в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности либо в новом подходе к социальным услугам.

В Российской Федерации впервые на законодательном уровне дано определение инновации, инновационной деятельности в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 832 «О концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 годы»<sup>1</sup>, в котором под инновацией (нововведением) следует понимать конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности.

В проекте Федерального закона «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике» предлагалось под инновацией понимать конечный результат творческого труда, получивший реализацию в виде новой или усовершенствованной продукции, либо нового усовершенствованного технологического процесса, используемого в экономическом обороте<sup>2</sup>.

Для успешного управления инновационной деятельностью необходимо тщательное изучение инноваций. Прежде всего следует отличать инновации от несущественных видоизменений в продуктах, технологических процессах (например, эстетические изменения – цвета, формы и т. п.); незначительных технических или внешних изменений в продуктах, оставляющих неизменными конструктивное исполнение и не оказывающих достаточно заметного влияния на параметры, свойства, стоимость изделия, а также входящих в продукты материалов и компонентов; от расширения

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 32. Ст. 3886.

<sup>2</sup> См: О проекте Федерального закона «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике»: Постановление Государственной Думы Федер. Собрания Рос. Федерации от 16 июня 1999 г. № 4125-П.

номенклатуры продукции за счет освоения производства не выпускавшихся прежде на данном предприятии, но уже известных на рынке продуктов с целью удовлетворения текущего спроса и увеличения доходов<sup>1</sup>.

Новизна инноваций оценивается по технологическим параметрам, а также с рыночных позиций. С учетом этого строится их классификация.

В зависимости от инновационной сферы, то есть сферы деятельности производителей и потребителей инноваций, И.В. Ершова выделяет инновации в промышленности и в отраслях сферы услуг<sup>2</sup>.

В промышленности различают два вида инноваций:

1) продуктовые, то есть реализованные в виде технологически нового или усовершенствованного продукта;

2) процессные, то есть реализованные в виде технологически нового или усовершенствованного производственного метода.

Технологически новый продукт – это продукт, характеристики которого (функциональные признаки, конструктивное исполнение, дополнительные операции, использованные материалы и компоненты) или предполагаемое использование принципиально новые или существенно отличаются от аналогичных, ранее производимых продуктов. Технологически усовершенствованным будет считаться существующий продукт, в котором улучшены его качественные характеристики, повышена экономическая эффективность использования.

В сфере услуг инновацией считается услуга, если ее характеристики или способы оказания являются новыми или качественно усовершенствованными в технологическом отношении. Например, инновациями в сфере услуг будут считаться: новая компьютерная система непрерывного мониторинга и оценки деятельности учреждений и органов УИС, интеграция автоматизированных систем УИС с автоматизированными системами судебных и правоохранительных

---

<sup>1</sup> См.: Инновационный менеджмент / С.Д. Ильенкова [и др.]. С. 19.

<sup>2</sup> См.: Ершова И.В. Указ. соч. С. 321–322.

органов; перевод всех документов информационных фондов и архивов учреждений и органов УИС в цифровой формат и др.

Таким образом, инновации в уголовно-исполнительной системе могут основываться на применении принципиально новых технологий или новых знаний. При этом технологии могут быть воплощены в новые или усовершенствованные технологии производства, оборудование или программные средства, а новые знания – результатом исследований, приобретения или использования специальной квалификации и навыков.

В Научно-исследовательском институте системных исследований Российской академии наук (НИИСИ РАН) разработана расширенная классификация инноваций с учетом сфер деятельности субъектов<sup>1</sup>. По этому признаку выделяются инновации: технологические, производственные, экономические, торговые, социальные, в области управления.

Достаточно полную классификацию инноваций предложил российский ученый А.И. Пригожий<sup>2</sup>:

1) по распространенности:

- единичные, то есть осуществленные на одном объекте;
- диффузные, распространяемые по многим объектам;

2) по месту в производственном цикле:

- сырьевые;
- обеспечивающие (связывающие);
- продуктовые;

3) по преемственности:

– замещающие, которые предполагают полное вытеснение устаревшего средства, обеспечивая тем самым более эффективное выполнение соответствующей функции;

– отменяющие, которые исключают выполнение какой-то операции, выпуск какого-то изделия и не заменяют их новыми;

---

<sup>1</sup> См.: Инновационный менеджмент / С.Д. Ильенкова [и др.]. С. 21–22.

<sup>2</sup> См.: Пригожий А.И. Нововведения: стимулы и препятствия (социальные проблемы инноватики). М., 1989. С. 270–275.

– возвратные, когда после некоторого использования новшества обнаруживается его несостоятельность или несоответствие новым условиям и приходится возвращаться к его предшественнику;

– открывающие, то есть создающие средства и имеющие сопоставимых функциональных предшественников;

– ретровведения, использование старых открытий в новом качестве;

4) по охвату ожидаемой доли рынка:

– локальные (отдельные приспособления);

– системные (технологические и организационные системы);

– стратегические (принципы производства и управления).

5) по инновационному потенциалу и степени новизны:

– радикальные или базовые (принципиально новые технологии, методы управления, виды продукции);

– комбинаторные (использование различных сочетаний конструктивного соединения элементов);

– модифицирующие (улучшение, дополнение исходных конструкций, принципов, форм).

На наш взгляд, применительно к инновационной деятельности с правовых позиций можно выделить объект такой деятельности в форме комплексных и собирательных понятий «интеллектуального продукта» и «готового товара»<sup>1</sup>.

К интеллектуальному продукту или готовому товару относится следующая продукция:

1) научно-техническая продукция фундаментального характера (открытия, научные теории, математические методы);

2) научно-техническая продукция прикладного характера (изобретения, полезные модели, промышленные образцы);

3) продукция информатики (программы для ЭВМ, базы данных).

---

<sup>1</sup> См.: Дойников И.В. Предпринимательское (хозяйственное) право. М., 1997. С. 229.

В статье 2 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон «О науке...») даются основные понятия, в том числе понятие научного и (или) научно-технического результата и научной и (или) научно-технической продукции. По нашему мнению, в данные определения необходимо включить такой признак инновации, как способность к правовой охране, поэтому указанные определения следует изложить в следующей редакции:

«Научный и (или) научно-технический результат – продукт научной и (или) научно-технической деятельности, способный к правовой охране, содержащий новые знания или решения и зафиксированный на любом информационном носителе».

Таким образом, рассмотренное выше определение инновации и их видов весьма неоднозначно представлено в научной литературе, где наблюдается множество подходов к его смыслу и содержанию. В уголовно-исполнительной системе термин «инновация» практически не используется. Об инновациях говорится лишь в Концепции развития УИС. Так, в третьем разделе III главы говорится о повышении эффективности управления уголовно-исполнительной системы, путем использования инновационных разработок и научного потенциала. В четвертом разделе предлагается внедрить инновационные технологии в психологическую работу с осужденными. В седьмом разделе сокращение штатной численности работников УИС предполагается произвести за счет использования в работе инновационных технологий.

Нововведения в практике ФСИН России обычно обозначаются как передовой опыт. В нормативных документах, регламентирующих деятельность ФСИН России<sup>2</sup>, постоянно упоминается о передовом опыте, а в

---

<sup>1</sup>См.: О науке и государственной научно-технической политике: Федер. закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См. напр.: приказы ФСИН России от 8 августа 2005 г. № 703 «Об организации планирования в уголовно-исполнительной системе»; от 19 августа 2005 г. № 721 «О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе

выступлениях руководителей, планах и отчетах чаще стали использовать термин «инновация»<sup>1</sup>. Таким образом, подразумевается их идентичность. В действительности же это, как нам представляется, два разных понятия, неверная трактовка которых может привести к управленческим ошибкам. Поэтому становится столь важной правильная квалификация специалистами, привлекаемыми к работе, того или иного новшества: является ли оно результатом внедрения передового опыта или несет в себе элементы инновации. Попытаемся в этом разобраться.

В словаре С.И. Ожегова слово «передовой» толкуется как «движущийся или находящийся впереди, не останавливающийся в развитии, прогрессивный»<sup>2</sup>. В управленческой литературе содержится ряд признаков, уточняющих понятие «передовой опыт», а именно: новизна, эффективность (результативность), репрезентативность (способность оставаться результативным при использовании его иными органами), преемственность, стабильность, соответствие законам и подзаконным актам<sup>3</sup>. С нашей точки зрения, именно новизна и есть тот отличительный, ключевой признак, который разграничивает эти два понятия. Таким образом, как нам представляется, передовой опыт может быть практически в каждом или во многих подразделениях ФСИН России и является достоянием конкретного учреждения или органа ГУФСИН (УФСИН) региона. Однако его не всегда можно назвать инновационным, новым решением, предполагающим

---

исполнения наказаний»; от 1 сентября 2005 г. № 741 «Об утверждении Положения о координационно-методическом совете Федеральной службы исполнения наказаний» и др.

<sup>1</sup> См.: Участие директора ФСИН России в XIV международной конференции ИСПА в Мексике (28 октября – 2 ноября 2012 года) «Общесистемные инновации и изменения» (23.12.2012); В Смоленске определили лучшего начальника караула спецподразделений по конвоированию среди регионов ЦФО (29.10.2012); В Мурманске прошел семинар-тренинг для психологов УИС области (17.10.2012); В библиотеке ИК-2 УФСИН России по Республике Татарстан появились электронные книги (04.06.2012) и др. URL: <http://www.fsin.su/news/>

<sup>2</sup> *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989. С. 433, 480.

<sup>3</sup> *Иванов Н.Н., Копейкин А.Ф., Русаков В.Я.* Организация изучения и внедрения передового опыта в органах внутренних дел: лекция. М., 2008. С. 8–10.

существенное улучшение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

В целях устранения противоречий и путаницы, а также для принятия точных управленческих решений, на наш взгляд, в ведомственные нормативно-правовые акты необходимо ввести понятия инновации, инновационного проекта и инновационной деятельности, максимально приближенных к деятельности уголовно-исполнительной системы. Кроме того, нужно дать четкое разграничение передового опыта и инновации, разработать инновационную инфраструктуру, способствующую реализации инноваций, включая предоставление управленческих, материально-технических, финансовых, информационных, кадровых, консультационных и организационных услуг.

На наш взгляд, понятие инновации в уголовно-исполнительной системе следует трактовать, как впервые созданное (или усовершенствованное) и используемое конкретное средство (или способ) служебной деятельности, удовлетворяющее потребностям развития УИС, направленное на достижение поставленных задач и дающее реальный положительный эффект в деятельности уголовно-исполнительной системы.

В первые годы реформ, после принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., инновационная сфера России не имела необходимой правовой основы, что свидетельствовало об отсутствии внимания к ней со стороны органов законодательной и исполнительной власти.

Начиная с 1996 г. сформированы такие базовые документы, как Гражданский кодекс Российской Федерации, «Доктрина развития российской науки», утвержденная Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г., Федеральный закон от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике», Постановление Правительства РФ от 31 марта 1998 г. «О создании условий для привлечения инвестиций в инновационную сферу» и т. д.

За последние три года государство приняло около 800 нормативно-правовых актов, регулирующих инновационные вопросы практически во всех сферах деятельности общества. Наиболее значимыми из них являются Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"», Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 18 июня 2012 г. № 878 «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России», Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2012 г. № 1172 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области государственной поддержки инновационной деятельности», Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2012 г. № 93 «Об утверждении перечня научных и инновационных организаций, которые имеют право приглашать в Российскую Федерацию иностранных граждан в качестве научных работников или преподавателей для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью без разрешения на привлечение и использование иностранных работников», Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» и др.

Правовое регулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности осуществляется также на уровне субъектов Российской Федерации. Некоторые ученые отмечают, что необходимость такого регулирования на региональном уровне «..вызвана рядом обстоятельств. Во-первых, как с точки зрения экономики, так и с точки зрения права (например, для эффективности правореализации) необходимо учитывать местные условия – природные (наличие полезных ископаемых, условий для прокладки транспортных коммуникаций, климатические

условия), социальные (трудовые ресурсы, их квалификация, общий уровень жизни), экономическое развитие территории, удаленность от регионов – экономических партнеров и т. д. Во-вторых, сама федеративная модель построения государства предполагает наличие определенных прав по регламентации экономических отношений субъектами Федерации...»<sup>1</sup>.

За последние 3–4 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации ввели в действие более 400 нормативно-правовых актов, в той или иной степени направленных на развитие инновационной деятельности в своих регионах, о создании различных фондов или иных организационных структур для поддержки инновационной деятельности. Законы или иные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые связаны с формированием либо поддержкой малого бизнеса, практически всегда затрагивают проблемы развития инновационной деятельности в регионе. Субъекты Российской Федерации разработали и приняли законы о научно-технической и инновационной деятельности, например «Об инновационной деятельности в Пермском крае»<sup>2</sup>, Закон Саратовской области «Об инновациях и инновационной деятельности»<sup>3</sup>, Закон Чувашской Республики «О науке и научно-технической политике в Чувашской Республике»<sup>4</sup>. Список таких законов можно продолжить<sup>5</sup>.

Согласимся с И.В. Ершовой в том, что в нормативных актах и научной литературе нет единого подхода к определению инновационной деятельности<sup>6</sup>. Так, в Федеральном законе «О науке...» под инновационной деятельностью

---

<sup>1</sup> Карягин Н.Е., Михайлов А.В., Чельшев М.Ю. Комментарий к законодательству о государственном регулировании предпринимательской деятельности. Научно-практический. СПб., 2003. С. 87.

<sup>2</sup> См.: Закон Пермского края от 11 июня 2008 г. №238-ПК // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: Саратовские вести. 1997. 11 авг.

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства Чувашской Республики. 2002. №7. Ст. 294.

<sup>5</sup> См., напр.: «О научно-технической политике и мерах государственной поддержки научной деятельности и инноваций во Владимирской области», «Об осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Вологодской области», «Об инновационной деятельности в Оренбургской области», «Об инновационной деятельности в Томской области» и др.

<sup>6</sup> См.: Ершова И.В. Указ. соч. С. 323.

понимается деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую), направленная на реализацию инновации, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности.

На наш взгляд, инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе присущи следующие признаки:

1. Инновационная деятельность характеризуется самостоятельностью. Данный признак «указывает на волевой источник предпринимательской деятельности. Граждане и юридические лица самостоятельно, то есть своей властью и в своем интересе осуществляют предпринимательскую деятельность»<sup>1</sup>. Однако следует согласиться с утверждением В.Ф. Попондопуло о том, что «деятельность учреждений не может быть отнесена к предпринимательской»<sup>2</sup>. Как указывает Н.С. Матвеева, «производственный сектор УИС становится важнейшей формой реализации государством своих социальных функций, а развитие предпринимательства, частно-государственного партнерства выступает предпосылкой и основой для успешного функционирования производственного сектора УИС»<sup>3</sup>.

О.М. Олейник отмечает: «...предпринимательство некоммерческих юридических лиц как дополнительная деятельность осуществляется, хотя и на основе и в пределах норм и правил, установленных законом или собственником, но решение об ее осуществлении принимается самим учреждением самостоятельно. Это решение охватывает как временные, так и иные параметры деятельности. Собственник в данном случае не принуждает к осуществлению деятельности, а только создает предпосылки для нее»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Попондопуло В.Ф. Коммерческое право: учебник: в 2 ч. / А.Ю. Бушев, О.А. Городов, Н.А. Джобава [и др.]; под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 5.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Матвеева Н.С. Государственное регулирование предпринимательства в производственном секторе уголовно-исполнительной системы России: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011. С. 2.

<sup>4</sup> Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник / отв. ред. О.М. Олейник. М., 2003. Т. 1. С. 21.

Иначе говоря, хозяйственная (предпринимательская) деятельность может осуществляться как самим учреждением УИС, так и субъектом, управляющим его имуществом на правах хозяйственного ведения с установлением пределов такого ведения собственником имущества.

2. Инновационная деятельность сопряжена с риском. По мнению О.А. Городова, на успех инновационной деятельности оказывают влияние неблагоприятные факторы, природа которых коренится в социально-экономических, психологических и других условиях, существующих в данный период времени и определяющих так называемый инновационный климат. Среди этих факторов он называет инновационный риск как вероятность потерь, возникающих при инвестировании в создание инновации, инфляционные процессы, длительность оборота капитала в инновационной сфере, междисциплинарные барьеры между учеными и специалистами различных отраслей знания<sup>1</sup>.

В уголовно-исполнительной системе к этому добавляется «наличие противоречий законодательного, экономического и организационного характера, сдерживающих развитие предпринимательства в УИС»<sup>2</sup>.

3. Регулирование Федеральной службой исполнения наказаний инновационной деятельности.

Регулирование ведомственной инновационной деятельности должно осуществляться с применением различных правовых форм и методов. Основной правовой формой ведомственного регулирования служат правовые акты. Это многочисленные нормативные акты, регламентирующие порядок создания и внедрения инноваций, а также иные акты, нацеленные на достижение поставленной цели.

Ведомственное регулирование инновационной деятельности может быть прямым (директивным) и косвенным, с применением экономических рычагов и стимулов.

---

<sup>1</sup> См.: *Городов О.А.* Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации экономики России // *Предпринимательское право.* 2012. № 2. С. 10.

<sup>2</sup> *Матвеева Н.С.* Указ. соч. С. 3.

Прямое воздействие предусматривает:

1. Правовое обеспечение инновационной деятельности – совокупность нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование отношений ее участников в процессе создания и реализации инноваций. Правовое обеспечение базируется на действующем законодательстве Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также отраслевых и ведомственных нормативных документах.

На наш взгляд, необходимо создать правовое обеспечение инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе, которое должно представлять собой систему норм права, регулирующего общественные отношения: при определении правового режима объектов интеллектуальной собственности, в частности инновации (инновационного продукта); при регламентации процессов создания, распространения и использования инновации (инновационного продукта); при создании специальных организационных структур, компетенцию которых образует управление инновационным процессом; при разработке системы правовых мер, способов, средств, стимулирующих развитие инновационной деятельности.

2. Создание специального подразделения, занимающегося организационной деятельностью в сфере инноваций. Задачами такого подразделения должны стать сбор, передача, обработка информации путем ее систематизации, обобщения и анализа, осуществление деятельности, направленной на внедрение новшеств и их распространение, разработка научно обоснованных предложений, на основе которых будут приниматься решения, в том числе стратегического характера. Для реализации этих задач предлагается создать специализированное подразделение – Центр инновационной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний (ЦИД ФСИН России). Оптимально, по нашему мнению, создать данное подразделение на базе НИИ ФСИН России, так как на него возложены обязанности по организации работы в целях изучения и научно-методического

сопровождения передового опыта, формирования единого информационного банка данных передового пенитенциарного опыта и издания сборников «Библиотека передового опыта».

3. Прямое государственное финансирование из бюджета различных научных исследований и проектов в форме государственных субсидий, субвенций, государственных заказов и т. п. Так, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» определены государственные научно-технологические приоритеты, в рамках которых начато финансирование конкретных проектов. Кроме того, предполагается формирование механизмов государственно-частного партнерства, обеспечивающих взаимодействие государства и бизнеса в выработке приоритетов и финансировании исследований и разработок.

4. Разработка целевых ведомственных программ. Износ зданий и сооружений достиг 62,2 %, машин и оборудования – 72,5 %, по лесовозной и лесозаготовительной технике приблизился к 90 %. Высокие темпы инфляции, отсутствие действенной экономической поддержки производственного сектора УИС со стороны государства, постоянное отвлечение полученных этим сектором доходов для пополнения недостающего бюджетного финансирования УИС, а также реорганизация федеральных государственных унитарных предприятий УИС и создание центров трудовой адаптации осужденных и производственных мастерских в ИУ не только привели к постоянной нехватке оборотных средств у производственных структур, но и выявили несовершенство существующих экономических механизмов управления названным сектором, включая организационное, финансовое, налоговое, правовое направления<sup>1</sup>. Следовательно, необходимы целевые инновационные программы, направленные на решение конкретных проблем в УИС.

---

<sup>1</sup> См.: Матвеева Н.С. Указ. соч. С. 3.

Косвенное (экономическое) воздействие предусматривает такие механизмы, которые позволяют государству стимулировать поведение участников инновационной деятельности, направлять их деятельность на достижение определенных целей. Из мировой практики наиболее важными представляются три основных метода: налоговое стимулирование, стимулирование через амортизационную политику, прямые бюджетные дотации компаниям, осваивающим новые виды продукции. При этом выбор цели стимулирования является определяющим в налоговой политике<sup>1</sup>.

Система косвенного стимулирования инновационной деятельности должна включать:

1. Научные исследования, направленные на реализацию критических приоритетов (фундаментальные исследования, прикладные НИОКР), финансируемые из федерального бюджета, освобождаемые от всех налогов и сборов (кроме страховых взносов в государственные социальные фонды). Субъектами бюджетного финансирования должны быть образовательные учреждения и научно-исследовательские институты ФСИИ России, а также отдельные ведущие государственные научные организации отраслевого профиля.

2. По прорывным и социально ориентированным проектам в Налоговом кодексе Российской Федерации необходимо предусмотреть следующее налоговое стимулирование:

– освободить от налога инвестиции, направленные на освоение в производстве учреждений и органов УИС новых видов техники и материалов;

– предоставлять инвестиционный налоговый кредит учреждениям и органам УИС сроком до 5 лет;

– освободить от налога на добавочную стоимость и таможенных пошлин на ввозимые импортируемое оборудование, сырье, материалы, лицензии, новые технологии, необходимые для реализации инвестиционного

---

<sup>1</sup> См.: Герчикова И.Н. Менеджмент. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 616–618.

проекта в уголовно-исполнительной системе, а также понизить налоги и пошлины по социально ориентированным приоритетам;

– разрешать учреждениям и органам УИС учитывать затраты на НИОКР, подготовку и освоение производства в течение нескольких лет планового срока освоения, включая их на себестоимость продукции;

– снять ограничения на ускоренную амортизацию научного и технологического оборудования, амортизационный срок службы назначать не по физическому, а моральному износу оборудования;

– при исчислении налога на имущество не включать в налогооблагаемую базу учреждений и органов УИС стоимость машин, оборудования, опытных образцов и других изделий, переданных для испытаний и экспериментов на создание научно-технической продукции.

Воздействие Федеральной службы исполнения наказаний на инновационную деятельность должно носить комплексный характер, не ограничиваться управлением инновациями, а предпринимать меры по прогнозированию развития данного направления. Научные и инновационные прогнозы должны стать составной частью прогнозов развития как ФСИН России в целом, так и ее территориальных подразделений. На основе прогнозов ее руководство должно определить приоритеты научной и инновационной политики.

На основе прогнозов и выявленных приоритетов развития научной и инновационной сферы ФСИН России будет разрабатывать и утверждать ведомственные инновационные программы и программы поддержки инновационной деятельности. При формировании соответствующих программ должен осуществляться конкурсный отбор включенных в них инноваций и проектов развития инновационной инфраструктуры.

На наш взгляд, для совершенствования нормативно-правового обеспечения, направленного на регулирование инновационной деятельности, а также для эффективного планирования и прогнозирования инновационной

деятельности в уголовно-исполнительной системе необходимо проведение мониторинга, который должен охватывать следующие направления<sup>1</sup>:

- нормативно-правовую базу;
- организационную структуру;
- систему управления;
- интеллектуальный потенциал;
- сферу образования в области инновационного менеджмента;
- финансово-кредитную систему;
- инновационную политику государства (региона).

Большое значение при этом нужно придавать развитию системы информационного обеспечения на основе формирования интегрированных банков данных коллективного пользования на базе современной вычислительной техники с организацией быстрого доступа к ним сотрудников непосредственно с рабочих мест. Предстоит поэтапное внедрение новых методов работы с информацией, в частности формирование единой методологии сбора, обработки, хранения и защиты информации оперативного, справочного и статистического назначения.

Предполагается также осуществлять сотрудничество с пенитенциарными учреждениями других государств в форме обмена научно-технической, статистической информацией; совместного и согласованного проведения различных научных мероприятий; взаимных стажировок и обучения специалистов и т. д.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Евсеева Л.А.* Организационное обеспечение инновационной деятельности // Социальное развитие Чувашии: тенденции, перспективы, проекты. Вып. 1. Чебоксары, 2002. С. 49–57; *Ее же.* Правовые концептуальные положения региональной инновационной деятельности // Вестн. Чебоксар. ф-ла Моск. гос. соц. ун-та. 2002. № 2 (7). С. 97–107.

## **§ 2. Правовое обеспечение инновационной деятельности во ФСИН России**

Инновационная деятельность в УИС, как и любой другой вид управленческой деятельности, нуждается в правовом обеспечении.

Правовое обеспечение инновационной деятельности в УИС следует рассматривать в рамках правового обеспечения управления в УИС в целом.

В научной литературе правовое обеспечение управления определяется как комплекс юридических средств и способов деятельности, нацеленных на построение и функционирование системы управления<sup>1</sup>. При этом в широком смысле правовое обеспечение управления включает в себя правовую деятельность, правовые средства, правовое сознание участников управленческих отношений и процесс формирования правосознания. В более узком смысле под правовым обеспечением управления понимается подфункция организационной функции, связанная с нормативным закреплением организационной структуры в целом и ее структурных подразделений, в частности должностных инструкций, а также важнейших сфер деятельности организации и ее членов<sup>2</sup>.

По мнению С.М. Зубарева, исследовавшего правовое обеспечение реформы УИС, в широком смысле оно представляет собой оптимальное сочетание правотворчества и правоприменения, позволяющее стабильно и единообразно исполнять наказания в условиях реформирования УИС. В более конкретном (узком) смысле правовое обеспечение реформы УИС представлено совокупностью законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих ее организацию и функционирование в изменяющихся условиях<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Дралов В.В. Теоретические и организационно-методические вопросы совершенствования правового обеспечения управления органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 155.

<sup>2</sup> См.: Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справ. М., 1997. С. 165.

<sup>3</sup> См.: Зубарев С.М. Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 8.

Следует отметить, что правовое обеспечение управления охватывает два аспекта: статический (материальный) и динамический (процессуальный). Статический аспект правового обеспечения управления в УИС проявляется в форме материальных норм права и заключается в правовом закреплении построения системы управления, а также статуса субъектов и объектов управления (организационная структура, штаты, права, обязанности и ответственность участников управленческих отношений). Динамический аспект состоит в правовом регулировании процесса управления.

Как отмечается в исследовании Г.Х. Попова, к разделу процессологии в теории управления относятся три проблемы: динамика процесса, технология операций управления и формализация управления<sup>1</sup>.

По нашему убеждению, правовые нормы, закрепляющие процесс управления, технологию управленческих действий, относятся к процессуальным. Сложность выделения процессуальных норм в области управления обусловлена тесной взаимосвязью динамических и статических аспектов в сущности инновационных отношений. Вместе с тем сочетание статического и динамического аспектов правового обеспечения управления, норм материального и процессуального права позволяет наиболее полно и эффективно урегулировать различные области инновационных отношений в УИС. Использование материально-правовых и процессуально-правовых средств в управлении должно быть дифференцировано.

Обозначенный подход к разделению правовых норм в области управления не соответствует традиционным представлениям о сущности юридического процесса, согласно которым юридический процесс рассматривался как присущий исключительно юрисдикционной деятельности государства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Попов Г.Х.* Проблемы теории управления. М., 1970. С. 89–122.

<sup>2</sup> См.: *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 122; *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16; *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 28, 41; *Демин А.А.* Материальное и процессуальное в административных правонарушениях // *Административное право и процесс.* 2007. № 2. С. 26.

Такое представление о процессе имеет глубокие исторические корни и, по мнению некоторых ученых, иногда «выражается в несколько неуважительном отношении к процедуре и ее неукоснительному соблюдению в неюрисдикционных правовых формах деятельности государственных органов»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, широкое понимание юридического процесса, характерного как для юрисдикционных, так и неюрисдикционных видов деятельности государственных органов, создает теоретическую основу для развития процессуальных правовых норм как эффективного средства регулирования общественной жизни. Определение соотношения материальных и процессуальных правовых норм в области правового регулирования инновационных отношений должно быть направлено на достижение оптимальной правовой регламентации управления<sup>2</sup>.

Инновационная деятельность, согласно названному подходу, относится к процессологии в теории управления и представляет собой функцию организации. По мнению В.В. Дралова, юридическое закрепление функций управления лежит в основе правового обеспечения управленческого процесса<sup>3</sup>. В связи с этим для правового обеспечения инновационной деятельности характерно обилие процессуально-правовых норм. С их помощью регламентируется алгоритм осуществления основных действий, входящих в данный процесс, его технология.

Однако правовое обеспечение инновационной деятельности, на наш взгляд, включает в себя и нормы материального права. К ним можно отнести нормы, регулирующие цели и задачи данной деятельности, статус субъектов и объектов, принципы и формы ее осуществления, стратегию, тактику и

---

<sup>1</sup> *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 100.

<sup>2</sup> См.: *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 53; *Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова.* М., 2005. С. 209; *Панова И.В.* Юридический процесс: монография / науч. ред. Н.М. Конин. Саратов, 1998. С. 26–28 и др.

<sup>3</sup> См.: *Дралов В.В.* Указ. соч. С. 127.

методы. Правовое регулирование инновационной деятельности должно осуществляться на основе сочетания материальных и процессуальных правовых норм.

В целом, под правовым обеспечением инновационной деятельности в УИС следует понимать комплекс правовых средств и способов деятельности, направленных на эффективное осуществление внедрения инноваций в учреждениях и органах УИС. В нормативном аспекте правовое обеспечение инновационной деятельности в УИС представляет собой систему правовых норм и правовых принципов, регулирующих отношения, возникающие в связи с внедрением инноваций в УИС.

Право в данном случае выступает в роли инструмента для совершенствования процесса создания и внедрения инноваций. Кроме того, оно обеспечивает безопасность функционирования УИС в период осуществления нововведений.

Целью правового обеспечения инновационной деятельности в УИС выступает создание оптимальных правовых условий для изучения и внедрения новшеств. Правовая регламентация инновационной деятельности позволяет создать такой процесс, который также является правовым.

Как отмечает Г.В. Атаманчук, «не только управленческое решение должно быть правовым (законным), но и путь движения (подготовки и принятия) к нему тоже должен характеризоваться правовыми параметрами»<sup>1</sup>.

Следует отметить отсутствие в настоящее время системного подхода в правовом обеспечении инновационной деятельности в УИС. Это подтверждается анализом действующих нормативных правовых актов, а также результатами опроса руководителей юридических служб территориальных органов УИС (прил. 1). Например, в действующих нормативных правовых актах закреплены лишь отдельные положения, касающиеся тех или иных аспектов инновационной деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. С. 248.

В законодательных актах содержатся нормы, определяющие основы всех видов деятельности УИС. К ним можно отнести нормы-принципы. Так, в соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»<sup>1</sup> деятельность уголовно-исполнительной системы осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека. В связи с этим разрабатываемые инновации должны обеспечивать реализацию данных принципов.

Примечательно, на наш взгляд, включение в содержание Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» ст. 66 «Программы развития гражданской службы»<sup>2</sup>, в которой нашло закрепление применение такого метода инновационной деятельности, как эксперимент.

Наиболее широко правовые нормы, касающиеся инновационной деятельности, представлены в указах Президента РФ. Указом Президента РФ от 8 августа 1997 г. № 11002 было предусмотрено поэтапное реформирование УИС<sup>3</sup>. Для достижения обозначенной цели в Указе содержалось решение о создании специальной правительственной комиссии. Данный нормативный правовой акт послужил основой для дальнейших преобразований, связанных с организацией и функционированием УИС.

В некоторых ведомственных нормативных правовых актах закреплены положения, направленные на формализацию процедур и методов инновационной деятельности.

Приказ ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721 регламентирует порядок осуществления работ по изучению, распространению и внедрению

---

<sup>1</sup> См.: Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (ред. от 30.12.2012) // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.

<sup>2</sup> См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> См.: О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 4683.

передового опыта в УИС<sup>1</sup>. Приказ ФСИН России от 25 июля 2006 г. № 509 «О координации научных исследований и внедрении научной и научно-технической продукции в Федеральной службе исполнения наказаний» определяет порядок внедрения результатов научно-исследовательской и опытно-конструкторской работы в практическую деятельность учреждений и органов УИС.

По нашему мнению, в данных нормативных правовых актах необоснованно обделена вниманием инновационная деятельность как форма реализации передовых научных достижений, а также внедрения передового опыта в управленческую практику учреждений и органов УИС. Представляется необходимым дополнить некоторые положения названных приказов и включить в их содержание нормы, касающиеся инновационной деятельности при внедрении новшеств в практическую деятельность учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Это позволит повысить эффективность взаимодействия ведомственной науки и практики.

Совершенствование правового обеспечения инновационной деятельности, по нашему мнению, будет способствовать построению этого процесса на научной основе.

Как отмечает А.В. Ольшевский, «науке в настоящее время отведена «объяснительная» роль; как правило, задача на соответствующие исследования научным учреждениям ставится после начала преобразований... В первую очередь создаются (реорганизуются, ликвидируются) подразделения и только потом решается вопрос об их необходимости, предназначении и организации работы»<sup>2</sup>.

На наш взгляд, посредством закрепления в нормативном правовом акте принципов, методов и технологии инновационной деятельности будут

---

<sup>1</sup>См.: О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 3.

<sup>2</sup> *Ольшевский А.В.* Механизм совершенствования системы управления органами внутренних дел: организационно-правовые вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 114.

созданы правовые стимулы для использования научных достижений в процессе развития учреждений и органов УИС. Правовая регламентация процедур инновационной деятельности, в частности, позволит исключить метод проб и ошибок из процесса разработки и внедрения новаций. Построенный на рациональной основе и урегулированный правовыми нормами процесс разработки новшеств станет залогом стабильного и ритмичного развития УИС.

Помимо указанных аспектов, правовое обеспечение инновационной деятельности в УИС имеет еще одно немаловажное значение, которое заключается в повышении оперативности. Каждое преобразование имеет «критическое время», то есть временной промежуток, «выход за пределы которого приводит к ошибкам, неудачам в управлении... по истечении которого решить поставленную задачу или вообще невозможно, или возможно, но с большими издержками»<sup>1</sup>.

Закрепление в правовых нормах порядка создания инноваций позволит сократить потери времени, которые возникают вследствие отсутствия ясности в обязанностях, правах и ответственности сотрудников, вовлеченных в этот процесс. Инновационная деятельность – достаточно сложный процесс. Как отмечается в научной литературе, чем сложнее комплекс действий по реализации конкретных функциональных обязанностей, возложенных на сотрудников, тем отчетливее осознается ими нужда в его подробной регламентации<sup>2</sup>.

Для полноценного правового обеспечения реформирования УИС, на наш взгляд, необходим нормативный правовой акт, который бы регламентировал осуществление инновационной деятельности в УИС. Актуальным в связи с этим представляется вопрос о форме правового закрепления норм, регулирующих осуществление инновационной деятельности в УИС, а также степени их детализации.

---

<sup>1</sup> *Афанасьев В.Г.* Социальная информация и управление обществом. М., 1975. С. 142.

<sup>2</sup> См.: *Чернявский В.С.* Использование общественного мнения в управлении органами внутренних дел: учеб. пособие. М., 1980. С. 50.

По нашему мнению, правовые основы инновационной деятельности в УИС должны содержаться в нескольких нормативных правовых актах.

Материальные нормы, содержащие цели и задачи инновационной деятельности в рамках отдельных направлений деятельности, находят закрепление в отдельных ведомственных правовых актах, определяющих стратегии развития данных направлений. Речь идет о закреплении целей и задач инновационной деятельности в концепциях по основным направлениям функционирования УИС.

Права и обязанности субъектов управления в УИС в области инновационной деятельности должны быть закреплены в положениях о структурных подразделениях, должностных инструкциях.

Принципы, формы, методы инновационной деятельности в УИС, а также ее технология и правовой статус субъектов инновационной деятельности необходимо урегулировать, по нашему убеждению, в рамках Инструкции об инновационной деятельности в УИС.

Вызывает интерес точка зрения В.В. Дралова, который предлагает закрепить порядок осуществления всех управленческих функций в едином документе – Инструкции по организации управленческой деятельности<sup>1</sup>. По его словам, «механизм управления регулируют около сотни нормативных актов, касающихся тех или иных сторон управленческой деятельности, и их система, по объему установленных правовых норм, сама по себе уже превратилась в трудно решаемую проблему»<sup>2</sup>.

Предложения данного ученого вполне соответствуют положениям Административного регламента исполнения государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов ФСИН России<sup>3</sup>. Согласно ст. 2.7 данного регламента сосредоточение усилий на разработке комплексных нормативных правовых актов, сведение до минимума

---

<sup>1</sup> См.: Дралов В.В. Указ. соч. С. 165.

<sup>2</sup> Там же. С. 160.

<sup>3</sup> См.: О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России от 18 августа 2005 г. № 718 (ред. от 26.12.2008) // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 2.

количества локальных, частных нормативных правовых актов – это одно из условий планирования подготовки проектов нормативных правовых актов.

По нашему мнению, динамизм развития управленческих отношений, их многообразие являются довольно серьезным препятствием для эффективного правового регулирования управленческой деятельности в рамках единого правового акта. Включение в содержание Инструкции по организации управленческой деятельности норм, регламентирующих порядок осуществления всех управленческих функций, приведет к разбуханию этого нормативного документа, что негативно отразится на его применении. Считаем, что необходима четкая система правовых актов, которая позволила бы, с одной стороны, максимально полно (в необходимой мере) охватить правовым регулированием управленческие отношения в УИС, а с другой – наиболее эффективно применять содержащиеся в ней правовые нормы. В такую систему должны быть включены статутные нормативные акты, определяющие правовое положение подразделений УИС, а также регламенты осуществления функций по инновационному управлению.

Правовая регламентация инновационной деятельности должна осуществляться, на наш взгляд, в рамках правового закрепления функции совершенствования деятельности УИС.

В содержание Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», по нашему мнению, целесообразно включить статью «Инновационная деятельность в УИС», формулировка которой должна иметь следующий вид: «Совершенствование системы управления в УИС осуществляется на основе разработки и внедрения инноваций, предусматривающих научно обоснованные параметры нововведений».

Закрепление на законодательном уровне данной нормы позволит улучшить организацию инновационных процессов в УИС и создать необходимые правовые предпосылки для дальнейшего развития практики внедрения новшеств в этой сфере. Следует отметить, что в настоящее время

имеется опыт в правовом регулировании организации совершенствования системы государственной службы. Например, согласно ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» совершенствование системы государственной службы осуществляется путем реализации федеральных программ реформирования и развития федеральной государственной службы и соответствующих программ субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. Статья 66 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает, как уже отмечалось выше, совершенствование гражданской службы на основе программно-целевого подхода, а также проведение экспериментов.

Конкретизация положений данной статьи должна производиться в ведомственных нормативных актах. При этом необходимо иметь в виду, что инновационная деятельность тесно связана с иными формами совершенствования деятельности УИС, а именно научно-исследовательской деятельностью, выявлением, изучением и внедрением передового опыта. Как уже отмечалось, инновационная деятельность опосредует научные разработки и их реальное применение, поэтому нормы, регламентирующие порядок внедрения инноваций в учреждениях и органах УИС, регулирующие научно-исследовательскую деятельность, а также работу с передовым опытом, по нашему мнению, целесообразно закрепить в одном нормативном акте – Инструкции об инновационной деятельности в УИС.

В связи с осмыслением проблем инновационной деятельности в УИС как специальной функции учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, встает вопрос об ее юридическом выражении.

Представляется, что инновационная деятельность должна получить однозначное отражение в составе функций учреждений и органов УИС.

---

<sup>1</sup> См.: О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

Основания оформления инновационной деятельности в УИС в самостоятельную функцию заключены в ряде ее свойств. К ним относятся масштаб внедрения инноваций, их устойчивый характер, связь с другими функциями учреждений и органов УИС.

Возрастающее значение планомерности, обоснованности в работе по совершенствованию деятельности УИС требует повышения внимания к организации инновационных процессов в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания. Высокий уровень организации инновационных процессов в УИС предполагает соответствующее правовое обеспечение<sup>1</sup>. Актуальным направлением совершенствования правового обеспечения инновационных процессов является разработка комплексного нормативного правового акта. Эта мера позволит углубить проникновение правовых средств в процессы проектирования, совершенствования и развития в УИС, что, в свою очередь, приведет к упорядочению деятельности по разработке и внедрению в отечественную пенитенциарную практику новаций, оптимизации активно протекающих сегодня в УИС инновационных процессов.

При рассмотрении правового обеспечения функции инновационной деятельности интерес вызывает работа И.Л. Бачило «Функции органов управления». По словам ученого, вопрос о значении права в определении и регулировании функций как содержания управленческой деятельности связан с выяснением роли правовых норм и актов, которые закрепляют функции управления и обеспечивают их реализацию через правоотношения<sup>2</sup>.

Оформление и установление функций органа осуществляется посредством таких правовых актов, как положения, уставы, инструкции. Их

---

<sup>1</sup> См.: *Волюнкина М.В.* Правовой аспект инноваций: от настоящего к прошлому // Закон. 2005. № 7. С. 90.

<sup>2</sup> См.: *Бачило И.Л.* Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976. С. 73.

реализация и регулирование происходят с помощью правоприменительных актов: приказов, решений, постановлений, распоряжений<sup>1</sup>.

Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», а также Положению о Федеральной службе исполнения наказаний ФСИН России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации<sup>2</sup>.

Указанные ограничения полномочий ФСИН России по осуществлению нормативного регулирования не распространяются на полномочия директора ФСИН России по управлению закрепленным за ФСИН России имуществом, решению кадровых вопросов и вопросов организации ее деятельности, а также на полномочия по контролю деятельности ФСИН России.

В приказе ФСИН России от 18 августа 2005 г. № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России» закреплено положение о том, что нормативные правовые акты в УИС издаются в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций, наставлений и положений.

Приказ издается по наиболее важным вопросам функционирования УИС, правового регулирования различных направлений служебной деятельности, прохождения службы.

Положения регламентируют деятельность конкретных подсистем УИС. В них систематизированы порядок ее образования, полномочия, организация работы и порядок действий учреждений и органов, их структурных подразделений.

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 83.

<sup>2</sup> См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: Указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 (ред. от 30.03.2012) // Там же. 2004. № 42. Ст. 4109.

Инструкции, наставления и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и работу конкретных категорий сотрудников. Инструкции и наставления содержат нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке и какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности, правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности.

Таким образом, правовое закрепление инновационной деятельности целесообразно осуществлять в форме приказов ФСИН России.

Следует отметить, что совершенствование деятельности как самостоятельный функциональный участок работы нашел отражение в Положении о ФСИН России лишь в части полномочий директора ФСИН России по внесению предложения по структуре и штатной численности центрального аппарата. В Положении о Министерстве юстиции Российской Федерации в качестве полномочий данного государственного органа закреплены обобщение практики деятельности подведомственных Минюсту России федеральных служб, принятие мер, направленных на ее совершенствование; организация внедрения достижений науки, техники и положительного опыта в деятельность территориальных органов и федеральных государственных учреждений Минюста России<sup>1</sup>.

На наш взгляд, инновационную деятельность как общую функцию управления учреждениями и органами УИС необходимо включить в полномочия руководителей учреждений и органов УИС, которые закреплены в положениях об учреждениях и органах УИС, их структурных подразделениях, должностных инструкциях. При этом в состав норм о полномочиях руководителей учреждений и органов УИС должно быть включено следующее положение: «утверждает инновации для их внедрения в подчиненных подразделениях».

---

<sup>1</sup> См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 29.12.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

Необходимость правового оформления функции инновационной деятельности вызвана тем, что без соответствующего правового оформления данной функции, в том числе в должностных регламентах, представляется затруднительным привлечение к ответственности субъектов, ее осуществляющих, в случаях невыполнения или ненадлежащего выполнения ими обязанностей, с нею связанных.

Как отмечает И.Л. Бачило, в тех случаях, когда действия по функции требуют обязательного правового, индивидуального по отношению к конкретному субъекту или обстоятельству оформления, возникает необходимость в специальной норме о правомочиях органов в связи с реализацией этой функции<sup>1</sup>.

Реализация функции инновационной деятельности оформляется проектом как комплексом управленческих документов. В конкретных ситуациях инновационный проект выступает в форме комплекса управленческих документов, содержащих характеристики вносимых изменений<sup>2</sup>.

Кроме закрепления указанной функции в положениях о подразделениях УИС, надо, по нашему мнению, принять отдельный нормативный акт, который бы регламентировал порядок осуществления инновационной деятельности. На наш взгляд, таким нормативным правовым актом должна быть Инструкция об инновационной деятельности в УИС. В качестве разделов в нее необходимо включить положения, касающиеся:

– работы по изучению, экспертизе и внедрению передового опыта в УИС<sup>3</sup>;

– организации и координации научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в УИС<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И.Л.* Указ. соч. С. 78.

<sup>2</sup> См.: *Костецкий А.В.* Проектирование системы управления ИТУ: учеб. пособие / под ред. Г.А. Туманова. Домодедово, 1989. С. 6.

<sup>3</sup> См.: О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721.

– разработки и внедрения инноваций, в том числе проведения экспериментов в УИС<sup>2</sup>.

Таким образом, создание необходимой правовой основы является одним из основных направлений совершенствования правового обеспечения инновационной деятельности в УИС.

Отдельного внимания заслуживает правоприменение в процессе инновационной деятельности в УИС. Оно выступает как одна из основных форм реализации права в управленческой деятельности и наряду с правотворчеством и правоохраной является одной из неотъемлемых компонент правового обеспечения управления в УИС<sup>3</sup>.

К особенностям инновационной деятельности в УИС относится тесное переплетение процессов правотворчества и правоприменения. Это вызвано многоплановостью данной деятельности.

С одной стороны, осуществление инновационной деятельности направлено на реализацию правовых норм, содержащихся в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ. В частности, реализация инноваций в УИС в идеале должна повлечь за собой повышение эффективности реализации функций учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, которые установлены законодательством, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

С другой стороны, инновационная деятельность сопровождается созданием правовых норм, ее результаты нередко оформляются в виде

---

<sup>1</sup> См.: приказы ФСИН России от 17 ноября 2005 г. № 868 «Об организации научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в Федеральной службе исполнения наказаний»; от 25 июля 2006 г. № 509 «О координации научных исследований и внедрении научной и научно-технической продукции в Федеральной службе исполнения наказаний» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2007. № 2.

<sup>2</sup> См.: О проведении экспериментов в уголовно-исполнительной системе Министерства юстиции Российской Федерации: приказ Минюста России от 20 июля 2001 г. № 221 // Документ официально опубликован не был.

<sup>3</sup> См.: Дралов В.В. Указ. соч. С. 77.

нормативных правовых актов, регулирующих организацию деятельности учреждений и органов УИС.

К нормативным правовым актам, которые могут создаваться в процессе инновационной деятельности, относятся положения о структурных подразделениях, различного рода инструкции, правила. В целом можно отметить, что большинство изменений, которые разрабатываются в ходе внедрения инноваций, закрепляются в нормативных правовых актах. Например, нормативными актами закрепляются изменения в функциональной и организационной структуре учреждения или органа УИС; регламентируются наиболее рациональные процессы функционирования управлений, а также их структурных подразделений и отдельных работников; утверждаются новые формы управленческой деятельности и т. д.

Среди правоприменительных актов, принимаемых в ходе инновационной деятельности, такие как приказы о создании групп по внедрению инноваций, планы разработки инноваций, приказы о проведении экспериментов в конкретных подразделениях уголовно-исполнительной системы (в рамках внедрения инноваций), решения о назначении на вновь созданные должности. К правоприменительным актам также относят штатные расписания и должностные инструкции<sup>1</sup>.

Примечательно, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» относит должностной регламент к составной части административного регламента государственного органа. Согласно ст. 47 Федерального закона профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа. Административный регламент содержит в себе правовые нормы. В связи с этим отнесение должностных инструкций к правоприменительным актам представляется не

---

<sup>1</sup> См.: Дралов В.В. Указ. соч. С. 92.

совсем оправданным. Положения должностных инструкций носят индивидуальный характер, поскольку они закреплены для индивидуального лица с указанием его фамилии.

В соответствии с Порядком подготовки должностной инструкции работника УИС она определяет организационно-правовую основу его служебной деятельности, права, обязанности и ответственность. Должностная инструкция разрабатывается для каждого работника УИС индивидуально исходя из задач и функций, возложенных на него в соответствии с замещаемой должностью<sup>1</sup>. Следует отметить, что, несмотря на такую индивидуальность должностной инструкции, в ней содержатся квалификационные требования для замещения должности, которым должен соответствовать любой работник, ее занимающий. Это в определенной мере свидетельствует о нормативном характере инструкции.

В научной литературе отмечается сложность разграничения норм права и индивидуальных правовых предписаний, нормативных правовых и правоприменительных актов. В юридической терминологии используется объединяющая эти понятия категория «правовые акты»<sup>2</sup>.

Таким образом, инновационная деятельность представляет собой многоплановую управленческую деятельность, облеченную в правовую форму и сопровождающуюся принятием правовых норм и индивидуальных правовых предписаний. В соответствии с этим инновационный проект является комплексом управленческих решений, закрепленных в нормативных и индивидуальных правовых актах.

Исследование правового обеспечения инновационной деятельности предполагает выявление содержания протекающих в ходе него процессов правотворчества и правоприменения.

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Порядка подготовки должностной инструкции работника уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России от 5 июня 2008 г. № 379 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2008. № 9.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Правовые акты. М., 1999.

Как процесс инновационной деятельности, так и процессы правотворчества и правоприменения можно разделить на стадии.

Правоприменительный процесс в сфере управления учреждениями и органами УИС по своей технологии совпадает с управленческим процессом. Он состоит из нескольких стадий: определение проблемы и формулирование цели; разработка вариантов решений; оценка вариантов и обоснование выбора лучшего в конкретных условиях; принятие (утверждение) решения; организация исполнения решения; оценка хода исполнения решения; учет и оценка результатов осуществления решения<sup>1</sup>.

Исходя из содержания приказа ФСИН России № 718 выделяют следующие стадии нормотворческого процесса в учреждениях и органах УИС: установление необходимости издания нормативного правового акта; принятие решения о его разработке; определение подразделений – разработчиков (исполнителей) проекта нормативного документа, создание при необходимости рабочей группы; сбор и изучение информации, относящейся к теме проекта; подготовка проекта нормативного правового акта и других документов, необходимых для представления его на подпись (пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и т. д.); его согласование с соответствующими подразделениями, руководством, другими органами государственной власти; принятие решения по проекту руководителем (утверждение, отклонение, указание о доработке); регистрация в органах юстиции в случаях, определенных Правительством Российской Федерации; издание нормативного правового акта. Перечисленные стадии, в свою очередь, состоят из ряда последовательных действий.

Инновационная деятельность как управленческий процесс также имеет свои стадии. Во многом они совпадают с перечисленными стадиями правоприменительного и правотворческого процессов. Это связано с тем, что

---

<sup>1</sup> См.: *Попова А.М.* Процесс управления в сфере правоохранительной деятельности // Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 167.

для всех указанных процессов характерен общий алгоритм подготовки и принятия управленческих решений. Правовые акты в сфере управления есть не что иное, как управленческие решения, облеченные в правовую форму.

Таким образом, инновационная деятельность, а также протекающие в ней процессы правотворчества и правоприменения имеют схожую структуру. Однако временные границы осуществления однопорядковых стадий этих процессов не всегда совпадают. И это понятно, поскольку в ходе инновационной деятельности может подготавливаться и приниматься несколько правовых актов.

Важно подчеркнуть, что работу по подготовке нормативных и индивидуальных правовых актов следует осуществлять в процессе инновационной деятельности. С этим утверждением согласны почти все опрошенные нами руководители юридических служб территориальных органов ФСИН России. На вопрос: «Когда, на Ваш взгляд, при изменении организационной структуры необходимо определять правовое положение вновь создаваемых или преобразованных структурных подразделений?» – 52 % опрошенных дали ответ: «В процессе разработки проекта новой структуры» (прил. 1).

Актуальность этих положений связана с довольно часто встречающейся на практике ситуацией, когда положение о вновь созданном подразделении разрабатывается уже после его образования. То есть фактически создается правовой вакуум в функционировании этого подразделения, что, безусловно, негативно отражается на результатах его работы. Данная проблема, как свидетельствует проведенное нами социологическое исследование, имеет широкую распространенность. По мнению 34 % опрошенных нами сотрудников, она относится к наиболее часто встречающимся недостаткам в правовом обеспечении инновационной деятельности в УИС. Кроме того, как показывают результаты опроса, в этой же плоскости лежит проблема разработки должностных инструкций сотрудников УИС. Несвоевременную разработку

должностных инструкций при введении новых должностей или изменении должностных обязанностей сотрудников отметили 35 % респондентов (прил. 1).

Решение названных проблем во многом зависит от правового закрепления обязанности руководителей и новаторов, заключающейся в разработке нормативной основы предполагаемых изменений в ходе инновационной деятельности, а не после нее.

### **§ 3. Становление и развитие инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе**

Инновационная деятельность присутствовала в уголовно-исполнительной системе России всегда – с момента появления ее отдельных элементов до сегодняшнего дня. Диалектический метод требует видеть процессы и явления в их возникновении, движении и развитии.

В становлении и развитии инновационной деятельности в УИС можно выделить 6 этапов: 1) с X по вторую половину XVIII века; 2) со второй половины XVIII века до начала XIX; 3) XIX – начало XX века; 4) советский период; 5) постсоветский период; 6) современный период. В качестве критериев предлагаемой периодизации выбраны периоды реорганизации деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, так как проводившиеся в эти годы преобразования непосредственным образом отражались и на инновационных процессах. Кратко охарактеризуем каждый из этих этапов.

**1-й этап (с X по вторую половину XVIII века).** В начальный период формирования единого централизованного Русского государства правовое воздействие на отклоняющееся поведение индивидуума как специальный инструмент внутренней политики государства еще не было воспринято ни обществом, ни правящей элитой. Это стало следствием слабости и рыхлости государства, неоформленности в целостную и стройную систему государственной власти, государственной политики в целом и карательной политики в частности. Кроме того, над обществом довлел стереотип прошлого.

С осознанием обществом в качестве социальных ценностей прав и свобод человека появляется возможность их ограничить и тем самым причинить преступнику определенные страдания, наказать его таким образом. И только достижение обществом определенного уровня экономического развития, который позволил государству использовать

специальные учреждения для помещения в них преступников и содержать аппарат этих учреждений, а также обеспечивать преступника минимальным набором жизненных благ, создало реальные возможности для появления новых элементов уголовно-исполнительной системы и целенаправленный поиск новых средств и способов уголовной репрессии. Так, впервые в законодательной практике Соборное уложение (ст. 9 гл. XXI) вводит для профессиональных преступников, помимо иных наказаний, отрезание уха. Указом от 1657 г. отрезание ушей вводится для лиц, совершивших убийство. В 1683 г. всем тюремным сидельцам, у которых были отсечены пальцы, велено резать уши<sup>1</sup>. Статьи 10 и 16 главы XXI впервые в отечественном законодательстве устанавливают выдачу преступнику, отбывшему наказание в виде лишения свободы, своеобразной справки об освобождении «и дати ему потому письмо, за дьячьей приписью, что он за свое воровство в тюрьме урочные годы отсидел и ис тюрьмы выпущен»<sup>2</sup>.

Коррупционные правонарушения требовали внедрения новых способов организации деятельности персонала исправительных учреждений. Например, в Москве функции охраны тюрем выполняли приставы, выбираемые из числа «тиуновых людей», которые всячески притесняли осужденных, требовали взятки, отбирали имущество. На это указывает ст. 13 приговора «О разбойных делах» от 18 февраля 1555 г.: «Сидят в тюрьмах здесь на Москве многие люди в татьбах и в разбоях... и на тиуновых людей, которые у тюрем в приставах, тюремщики бьют челом, что тиуновы люди на них поминки емлют, а с иных платья снимают...» Поскольку применяемые к приставам наказания вплоть до битья кнутом не помогали, приговор предписал провести своего рода тюремную реформу – изменить принцип формирования тюремной охраны. Для этой цели выбирали из числа земского местного населения шестнадцать «добрых людей», которые поочередно, по месяцам должны были выполнять обязанности тюремных надзирателей с

---

<sup>1</sup> См.: Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. М., 1985. С. 231, 413.

<sup>2</sup> См.: Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). СПб., 1830. Т. I: 1669. № 448. URL: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/descript.html](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/descript.html) (дата обращения 17.12.2012).

последующими их перевыборами ежегодно. Приговор гласил, что «тиуновым людям впредь у тюрем в приставах не быти. А велети выбирать з земли людей добрых, которые люди к тому делу притожи 16 человек, да росписати их по месяцам на год. А как те люди у тюрем год поживут, ино их отменить, а выбирать иных людей 16 человек да рописати и по тому же по месяцам на год»<sup>1</sup>.

Таким образом, на первом этапе развития уголовно-исполнительной системы инновации внедрялись по «жизненным показателям», то есть проблемам, требовавшим незамедлительного разрешения. Говорить о целенаправленной системе совершенствования уголовно-исполнительной системы не приходится.

**2-й этап (со второй половины XVIII до начала XIX века).** Правление Екатерины II ознаменовалось многими серьезными изменениями в государстве, в том числе в сфере исполнения наказания. В практику управления тюремной системой начинают проникать передовые зарубежные идеи в области организации исполнения уголовных наказаний, обращения с правонарушителями и преступниками. В это время предпринимаются первые попытки целенаправленного реформирования процесса исполнения наказания в виде лишения свободы, приведения системы управления УИС в соответствие со складывающимися общественными отношениями. Однако «новые идеи и подходы Екатерины II в сфере пенитенциарной политики не согласовывались с общественно-политическими, социальными и экономическими реалиями того времени. В определенной мере они были преждевременными для тогдашнего российского общества, что нередко порождало популизм и декларативность при их реализации, но реформаторский импульс, приданный пенитенциарной системе, оказал положительное воздействие на ее функционирование в последующем»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Законодательные акты Российского государства второй половины XVI – первой половины XVII в. / под ред. Н.Е. Носова. Л., 1986. С. 34.

<sup>2</sup> *Петренко Н.И.* Становление и развитие управления уголовно-исполнительной системой России: дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2002. С.133.

**3-й этап (XIX – начало XX века).** В результате проведения тюремной реформы 1879 г. и других инновационных организационно-правовых мероприятий в России сложилась достаточно стройная, отражающая существующие объективные и субъективные условия система управления УИС. В частности, в этот период достаточно серьезное внимание уделяется научным разработкам на основе прогрессивных идей и передового опыта западноевропейских стран в области профессиональной подготовки руководства исправительных учреждений. Так, в научной и учебной литературе, которая в России, как и в подавляющем большинстве передовых стран, развивалась тогда в первую очередь на базе юридической науки, активно разрабатывались проблемы управления пенитенциарными учреждениями, в учебниках выделялись самостоятельные разделы по этим вопросам.

**4-й этап (советский период).** С 1918 по 1920 год шел непрерывный процесс накопления прогрессивного опыта работы, на основе которого можно было бы улучшить деятельность УИС. Отсюда и столь частые структурные изменения – шел поиск наиболее оптимальных форм управления. В это время в стране развернулось движение за научную организацию труда и управления. В апреле 1923 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) РСФСР организовал постоянную комиссию по разработке новых форм руководства различными направлениями деятельности, а несколько позже в составе этого наркомата было создано специальное бюро рационализации. Основной его задачей являлась разработка мер совершенствования системы и структуры органов внутренних дел, форм и методов их деятельности на основе принципов научной организации управления и труда<sup>1</sup>.

В процесс рационализации были вовлечены и периферийные подразделения. На общие отделы губернских (позднее – областных) управлений возлагались разработка и внедрение в практику научно

---

<sup>1</sup> См.: Государственный архив Российской Федерации. Ф. 33. Оп. 39. Д. 27. Л. 37.

обоснованных рекомендаций и конкретных методов деятельности. Они должны были также проводить большую работу по анализу и улучшению стиля и формы составления деловых бумаг, унификации документов управления, в частности, были разработаны схемы учетных документов по итогам деятельности подразделений, докладов по линиям служб и т. д.<sup>1</sup>.

В 20-е годы осуществлялась масштабная редакционно-издательская деятельность по изданию сборников циркуляров, приказов и указаний центрального аппарата НКВД и его местных органов, а также публикация материалов совещаний, съездов административных работников, брошюр, освещавших различные аспекты деятельности правоохранительных органов, учебных пособий и периодических изданий, что также являлось показателем развития элемента инновационной деятельности.

Содержание инновационной деятельности не оставалось неизменным, включая в себя все новые и новые компоненты. Одной из них, характерной для периода становления, было инструктирование. Ученые того времени не дают единого определения этого понятия, но указывают, что это управляющее воздействие на подчиненные органы, цель которого – «научить, убедить и двинуть вперед»<sup>2</sup>.

«Инструктаж, – по мнению Л. Бызова, – это система передачи накопленного опыта и знаний с целью воздействия на сознание и волю участников управления для выработки у них навыков работы и умения наиболее рационально ее организовать»<sup>3</sup>. При этом задача инструктора сводилась не только к проверке и фиксации состояния организации. Важнейшая ее роль заключалась также в том, чтобы «двинуть организацию вперед, содействовать ее переходу на следующую ступень развития»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Архив ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Д. 6. Л. 401–419.

<sup>2</sup> *Кильчевский В.А.* Ревизия и инструктирование. Тифлис, 1927. С. 3.

<sup>3</sup> *Вызов Л.* Контроль и инструктирование // Вопросы организации и управления. 1923. № 5. С. 74–75.

<sup>4</sup> *Пичикиан Г.Б.* Природа и задачи ревизии. М, 1925. С. 11.

В 1926 г. была пересмотрена организация всей управленческой деятельности. Было создано Административно-организационное управление, которое включало подразделения, выполнявшие штабные функции. В отделах управлений областных и краевых исполкомов, Советов народных депутатов были введены штатные должности информаторов.

Подразделения, выполняющие информационные функции, и сотрудники, занимавшиеся информационным обеспечением, руководствовались в своей деятельности «Инструкцией Адмотделам по информработе»<sup>1</sup>. В инструкции давался перечень вопросов, которые должны были освещать информаторы: деятельность местных органов по выполнению директив вышестоящих органов, изучение состояния работы подведомственных органов, выявление проблем, требовавших решения в главке, систематическое изучение практики применения законодательства, новых форм и методов труда, обобщение передового опыта, руководство всей информационно-аналитической работой, выполнение организационно-инструкторской функции, обеспечение информацией оперативных аппаратов. Впервые в нормативном документе того времени появился термин «передовой опыт».

В 30–50-е годы вся инновационная деятельность в УИС фактически была свернута. Это было следствием волюнтаристического подхода руководства страны к научным исследованиям в области управления. Как и в промышленности, в УИС были ликвидированы все специальные подразделения, которые занимались изучением и распространением передового опыта, хотя формально данное направление деятельности продолжало существовать.

Вначале 60-х годов уголовно-исполнительная система находилась в ведении Министерства внутренних дел (МВД). В Главном управлении милиции МВД СССР был создан организационно-методический отдел (ОМО). В 1960–1966 гг. такие отделы, отделения действовали уже в наиболее крупных

---

<sup>1</sup> См.: Государственный архив Российской Федерации. Ф. 393. Оп. 83. Д. 2. Л. 145–146.

министерствах республик и управлений областей. На них, помимо текущей служебной подготовки кадров, была возложена задача обобщения и распространения передового опыта и организации взаимодействия с научными учреждениями.

Позднее на базе Контрольно-инспекторского отдела было создано Организационно-инспекторское управление (ОИУ) – качественно новое образование, ставшее прообразом полнокровного штабного аппарата. Возможно, изменения в социально-политической жизни страны и, как следствие, частые организационно-структурные преобразования в УИС конца 50-х – начала 60-х годов стали причиной того, что не было продуманной системы, целенаправленности, научного подхода к организации инновационной деятельности. «Осуществлялась она преимущественно на основе личной инициативы и энтузиазма отдельных руководителей и сотрудников. Область совершенствования управления и другие немаловажные проблемы не затрагивались, несмотря на то, что здесь было больше, чем где-либо, архаизма и нерешенных вопросов»<sup>1</sup>. Правда, нельзя сказать, что работа в этом направлении не велась совсем. Редко, но проводились совещания по обмену опытом, издавались методические документы, публиковались соответствующие материалы на страницах специальной и периодической печати.

Низкий уровень организаторской деятельности в этой области не устраивал руководство МВД. На Всесоюзном совещании 1 февраля 1968 г. в докладе министра было указано на недостаточное внимание к обобщению и распространению передового опыта работы: «За все время по этому вопросу нами не было издано ни одного обзора, ни одного сборника. Я уже не говорю о лекциях, учебных пособиях и монографических исследованиях. Такая

---

<sup>1</sup> *Заботин Б.В.* Организация деятельности МВД, УВД по изучению, обобщению, распространению и внедрению положительного опыта. М., 1973. С. 4.

беззаботность в вопросах обобщения опыта организаторской работы просто вызывает удивление»<sup>1</sup>.

Критика была вызвана тем, что в приказах, положениях, инструкциях и других документах, регламентирующих служебную деятельность, задачи по обобщению, распространению и внедрению передового опыта ставились недостаточно полно и конкретно. Во многих документах отраслевых служб по данным вопросам имелись лишь лаконичные указания. В них говорилось, что работники должны были «изучать и распространять передовой опыт работы по своей линии», а содержание обязанностей по выполнению этих указаний не раскрывалось. В результате такой неопределенности проблеме изучения и внедрения опыта работы не уделялось должного внимания, исполнители не знали, что им надо было конкретно делать в данной области. Данная ситуация очень похожа на ту, что сложилась и в наше время.

В актах инспекторских проверок, справках о проделанной работе в командировках пространно излагались недостатки, вносились различные предложения по улучшению служебной деятельности, но о передовом опыте работы зачастую не говорилось ни слова. В результате крупицы нового, положительного оставались незамеченными, и даже то, что давно оправдало себя на практике, не претворялось в жизнь»<sup>2</sup>.

6 сентября 1971 г. ОИУ было переименовано в Штаб МВД СССР, в оперативное подчинение ему были переданы Главный научно-исследовательский центр управления и информации (позднее – Главный информационный центр) и Организационно-методический центр МВД СССР по передовому опыту (ОМЦ).

Работа по передовому опыту и внедрению технических новинок обоснованно объявлялась основной функцией, на основе которой можно было добиться успеха. Результаты целевого формирования эффективных методов

---

<sup>1</sup> Щелоков Н.А. Об улучшении организаторской работы органов охраны общественного порядка по выполнению решений ЦК КПСС и Советского правительства об усилении борьбы с правонарушениями и преступностью в стране. М., 1968.

<sup>2</sup> Заботин Б.В. Указ. соч. С. 5.

работы, полученные в течение прошлых лет, дали основание утверждать, что это наиболее действенный путь для внедрения инноваций в деятельность УИС.

Таким образом, инновационная функция на этом этапе развития реализовывалась на всех уровнях управления. Совершенствовалась работа по изучению и обобщению передового опыта: улучшилась координация действий служб по этим вопросам на основе планов, повысился уровень пропаганды передового опыта, стало шире практиковаться проведение социальных экспериментов. Однако и недостатков на этом направлении деятельности было немало. Наиболее эффективные формы и методы работы, новейшие достижения науки и техники, прогрессивный зарубежный опыт пропагандировались еще слабо. Качество материалов отраслевых служб, издаваемых в виде обзорных писем, методических рекомендаций и других документов, было низким. Выпускались они от случая к случаю.

Именно в целях дальнейшего совершенствования работы по изучению и внедрению в практику передового опыта на базе существовавших Кабинета передового опыта при МВД СССР и отдела служебных кинофильмов ВНИИ МВД СССР и был создан ОмЦ по передовому опыту.

В Положении об отделе говорилось, что основными задачами этого подразделения являются: планирование работы, разработка предложений и программ по изучению, обобщению и внедрению в практику передового опыта; пропаганда наиболее эффективных форм и методов оперативно-служебной деятельности, научных и технических достижений, прогрессивной зарубежной практики; изучение организации работы в этом направлении и методическое руководство кабинетами передового опыта<sup>1</sup>.

ОмЦ должен был выполнять следующие функции: составлять сводные годовые и перспективные планы работы по изучению положительной практики оперативно-служебной деятельности, обобщению передового опыта, проведению экспериментов; контролировать выполнение этих мероприятий; собирать, обрабатывать, систематизировать и накапливать:

---

<sup>1</sup> См.: Приказ МВД СССР от 2 июля 1973 г. № 185.

обобщенные документы по результатам выполнения мероприятий, предусмотренных планами, программы и сводные отчеты по проводимым экспериментам, научные исследования, содержащие рекомендации по совершенствованию деятельности, материалы о передовом опыте, выявленные при инспектировании, бюллетени, обзоры, методические рекомендации и другие служебные издания, документальные и учебные кинофильмы по передовому опыту, отчеты делегаций по результатам изучения прогрессивного зарубежного опыта.

В 1975 г. для разработки проблем теории и практики управления органов внутренних дел (ОВД) в Академии был создан Научный центр исследования проблем управления (НЦИПУ), который осуществлял фундаментальные научные исследования, в том числе поискового характера, прикладные исследования и разработки необычайно широкого спектра в сфере управления.

В рассматриваемое время в ОВД еще не было системы научно-технической информации (НТИ). Предполагалось, что функции службы научной информации будут выполнять либо библиотеки, либо специально выделенные для этой цели сотрудники – информаторы. В некоторых случаях предусматривалось создание при библиотеках служб научной информации на общественных началах. Именно такие службы были организованы в Омской, Рязанской и Киевской высших школах МВД СССР. Но, несмотря на ряд положительных моментов в работе общественных служб научной информации, информаторов, из-за отсутствия методической помощи и координации их деятельности они не смогли на должном уровне организовать научно-информационную деятельность в учреждениях и научных подразделениях вузов и вскоре прекратили свое существование<sup>1</sup>.

В связи с этим необходимо было принять соответствующие меры, касающиеся данного важного направления работы, и в 1976 г. был издан

---

<sup>1</sup> См.: *Малуша С.Н.* Служба научно-технической информации в системе МВД СССР. М., 1987. С. 24.

приказ МВД СССР № 36 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы научно-технической информации в органах внутренних дел и улучшению работы по передовому опыту». Этот нормативный акт создавал правовые основы для становления и функционирования службы научно-технической информации в системе МВД как составной части государственной системы НТИ страны, а также пути ее совершенствования.

В целях устранения указанных недостатков и дальнейшего совершенствования системы научно-технической информации в ОВД предполагалось: создать отделения, группы научно-технической информации как самостоятельные подразделения министерств и управлений на базе кабинетов передового опыта и спецбиблиотек; направлять информацию о наиболее прогрессивных формах и методах оперативно-служебной деятельности в ОМЦ.

Большой объем полномочий в области сбора, обработки и распространения НТИ передавался ОМЦ как центральному отраслевому органу НТИ (прил. 2).

Главному научно-исследовательскому центру управления и информации МВД СССР и ОМЦ МВД СССР по передовому опыту поручалось в течение 1976 г. изучить возможности размещения в одном из специализированных НИИ заказа на разработку проекта автоматизированной системы сбора, обработки, хранения и поиска научно-технической информации МВД СССР в соответствии с постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике от 16 декабря 1975 г. № 540.

Период 70-х годов был самым продуктивным в деле организации выявления и распространения передового опыта, внедрения научных разработок в практическую деятельность. Работа в этом направлении рассматривалась руководством как одна из важнейших функций аппаратов МВД СССР, позволяющая добиваться повышения эффективности и обеспечения высоких результатов борьбы с преступностью.

Следующее десятилетие было для УИС в плане развития инновационной базы, отношения к этой деятельности, образно говоря, черной полосой. Новый министр внутренних дел В.В. Федорчук расценивал данный аспект деятельности не только как не заслуживающий должного внимания, но и вредный, так как на инновации надо было тратить силы, средства без всякой перспективы, по его мнению, получить когда-либо отдачу. В результате вся работа, связанная с совершенствованием управления, рационализацией организации труда сотрудников, изучением, обобщением и распространением передового опыта в масштабе всей страны, была свернута, ликвидированы штабы, много внимания уделявшие инновационной деятельности. Вместо них были созданы инспекторские аппараты, занимавшиеся лишь планированием работы, контролем и подготовкой информации в центральные партийные и советские органы. В 1984 г. был ликвидирован ОМЦ. Этот факт является прекрасной иллюстрацией одного из положений инноватики – о значительном влиянии на инновационные процессы субъективного фактора.

Руководство работой по передовому опыту, обобщение ее результатов в целом было решено возложить на Организационно-инспекторское управление МВД СССР. На уровне аппаратов МВД, УВД вопросами изучения и использования прогрессивных начинаний должны были заниматься их оргинспекторские подразделения, в составе которых создавались группы обобщения и контроля за внедрением передового опыта. Здесь же должны были функционировать и кабинеты профессионального мастерства, предназначенные для сбора сведений по новым формам и методам профессиональной деятельности.

На уровне территориальных органов эта работа включалась в обязанности кабинетов или уголков передового опыта, созданных в соответствии с указанием МВД СССР. В правовом отношении их деятельность, так же как и деятельность кабинетов профессионального мастерства, никак не была регламентирована, и разговоры об эффективности

и качестве этой работы часто оставались разговорами на коллегиях, оперативных совещаниях и т. д.

Таким образом, была разрушена стройная, хорошо функционирующая система инновационной деятельности (прил. 3). Координирующего органа не стало, ресурсное обеспечение было ликвидировано, новая организационная структура не смогла обеспечить эффективного уровня данной работы.

**5-й этап (постсоветский период).** В 1996 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция реорганизации уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы МВД России (на период до 2005 года), направленная на обеспечение функционирования и развития УИС в соответствии с общепринятыми международными стандартами в области исполнения наказаний. Особое значение имел новый Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ), вступивший в действие с 1 июля 1997 г. и создавший прочную правовую базу для развития УИС в новых условиях. Важным решением в деле демократизации УИС стало принятие 8 октября 1997 г. Указа Президента РФ № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы МВД РФ», предусматривающего ее передачу в ведение Министерства юстиции Российской Федерации. С этого периода начался новый этап преобразований УИС.

В общем виде термин «реформа» обозначает внесение в систему тех или иных изменений, которые меняют ее в лучшую сторону, у системы появляются новые свойства и характеристики. Значит, вносимые изменения должны быть направлены на те элементы системы, которые являются для нее основополагающими, а именно: виды исправительных учреждений, кадры, правовое регулирование, ресурсы. Этим отличается реформа от других инновационных процессов: изменения функций, структуры, регламента работы и т. п., которые не затрагивают ее сущностных характеристик.

Сложность и продолжительность по времени реформы УИС потребовали наряду с принятием концепций и целевых программ создания на уровне главка дополнительных, во многом уникальных организационных

механизмов управления процессом реформирования УИС. Их сущность состоит в том, что наряду с долгосрочными, стратегическими решениями по реформированию УИС, принятыми на государственном уровне в виде указанных концепций и программ, в процессе реформы постоянно шел поиск дополнительных решений, которые носят поддерживающий характер для стратегических решений. В результате в Минюсте России сформировался оригинальный инновационный программно-целевой механизм управления процессом реформы УИС. Состоял он в следующем.

На том или ином этапе реформы УИС важно было определить приоритеты, слабые звенья системы, которые требовали концентрации сил для их качественного улучшения. На первых этапах реформы УИС в качестве таких приоритетов была определена материально-техническая база исправительных учреждений, включая порядок коммунально-бытового обеспечения осужденных. Значимость данной проблемы заключается в том, что от ее решения во многом зависят порядок организации исполнения наказаний, надзор, безопасность, взаимоотношения персонала и осужденных. Неслучайно поэтому все пенитенциарные реформы в первую очередь сталкиваются именно с проблемой порядка размещения и проживания осужденных, материально-технического устройства пенитенциарных учреждений в целом.

В дальнейшем практика подтвердила правильность выбора данного приоритетного направления реформы УИС. Его решение позволило существенно оздоровить обстановку в местах лишения свободы, изменить в лучшую сторону взаимоотношения персонала и осужденных.

Следующим приоритетным направлением инновационного программно-целевого механизма управления процессом реформы УИС с первых шагов ее проведения также было избрано совершенствование правового обеспечения организации исполнения наказаний. Связано это было не только с необходимостью отмены устаревших правовых актов, но и с тем, что исполнение наказаний как наиболее суровая мера

государственного принуждения должна осуществляться в рамках права и на его основе, с учетом новых требований к порядку его исполнения. Учитывая значительный объем работы в данном направлении, в ГУИН Минюста России было создано правовое управление, а также соответствующие отделы, группы в территориальных аппаратах УИС. Указанные меры способствовали своевременному обновлению правовой базы функционирования УИС, обеспечивали прочную правовую основу реформы.

Всякая реформа УИС предполагает внедрение научных знаний в практику исполнения наказаний, поэтому составным элементом механизма ее реализации следует рассматривать научное обеспечение. Научный потенциал уголовно-исполнительной системы достаточно высок. На 31 декабря 2001 г. он состоял из пяти высших учебных заведений, Научно-исследовательского института УИС и Института повышения квалификации, в которых трудилось свыше 300 докторов и кандидатов наук. Ученые УИС внесли значительный вклад в разработку нового уголовно-исполнительного законодательства, концепций реформирования УИС, а также конкретных направлений совершенствования УИС<sup>1</sup>. В сентябре 2001 г. по инициативе ГУИН Минюста России состоялась учредительная конференция Межрегиональной общественной организации «Российское научное пенитенциарное общество»<sup>2</sup>.

Данный этап реформирования УИС предполагает поиск новых подходов к ее научному обеспечению. Прежде всего важное значение приобретает исследование вопросов социальных последствий реформы УИС, социологических проблем непосредственно в процессе исполнения наказаний (пенитенциарной преступности, субкультуры осужденных), кадрового обеспечения, системы управления УИС, прогнозирования

---

<sup>1</sup> См.: О совершенствовании научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в УИС Минюста России: приказ Минюста России от 2 октября 2000 г. № 286.

<sup>2</sup> См.: Материалы учредительной конференции Межрегиональной общественной организации «Российское научное пенитенциарное общество» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2001. № 6.

численности осужденных, проблем развития учреждений, исполняющих наказания без изоляции от общества. С учетом этого в июле 2003 г. существенным образом был реорганизован Научно-исследовательский институт УИС Минюста России. Основным смыслом реорганизации состоял в том, чтобы вместо громоздкого института с шестью филиалами преимущественно производственной направленности создать институт, который исследовал бы собственно пенитенциарные проблемы. В соответствии с этим была сформирована и новая структура института (прил. 4), которая максимально ориентирована на актуальные проблемы уголовно-исполнительной системы.

По мере проведения реформы УИС, стабилизации обстановки в исправительных учреждениях в качестве важнейшего элемента механизма ее реализации стал рассматриваться передовой опыт организации исполнения наказаний. В этих целях созданы библиотека и видеотека передового опыта в УИС, регулярно издаются сборники материалов передового и положительного опыта. На уровне главка ежегодно составляются межрегиональные планы изучения, распространения и внедрения передового опыта УИС<sup>1</sup>. Данная работа охватывает фактически все важнейшие направления деятельности УИС.

**6-й этап (современный период).** 14 октября 2010 г. распоряжением Правительства Российской Федерации утверждается Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года. Новая программа развития уголовно-исполнительной системы предлагает ряд инновационных нововведений. На ее основе принимается Концепция развития охраны учреждений УИС на период до 2020 года, Программа развития системы ведомственного профессионального образования на период до 2020 года и ряд других руководящих документов. Однако современное нормативное и организационное регулирование деятельности уголовно-исполнительной

---

<sup>1</sup> См.: О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721.

системы не обеспечивает их эффективной реализации, а нормативно-правовая база во многом себя изжила, в результате чего возникает острая необходимость принятия новых нормативных актов и организационных решений.

Проведенный анализ нормативно-правового закрепления инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе позволяет сделать следующие выводы.

1. История изучения и внедрения новых и передовых способов организации деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в России, достаточно длительна.

2. Этапы становления и формирования инновационных структур в УИС были разнородными – от полного отсутствия интереса к данному направлению до формирования достаточно эффективной инновационной системы.

3. Существующая в настоящее время нормативно-правовая база, касающаяся инноваций, во многом уже изжила себя, и имеется острая необходимость принятия новых нормативных актов, которые, во-первых, сохранили бы созданные в прошлом и эффективно работающие в настоящее время элементы инновационной системы УИС, а во-вторых, определили бы новые, более совершенные принципы, методы и организационные формы ее развития.

## **Глава 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ**

### **§ 1. Организационное обеспечение инновационной деятельности во ФСИН России**

Исходя из анализа целей и функций инновационной деятельности ФСИН России, учитывая важность их осуществления для дальнейшего развития УИС в целом, считаем необходимым создание организационной системы, координирующей инновационную деятельность ФСИН России. Задачами такого подразделения должны стать сбор, передача, обработка информации путем ее систематизации, обобщения и анализа, осуществление деятельности, направленной на внедрение новшеств и их распространение, разработка научно обоснованных предложений, на основе которых будут приниматься решения, в том числе стратегического характера. Для реализации этих задач предлагается создать специализированное подразделение – Центр инновационной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ЦИД ФСИН России, Центр). Оптимально, на наш взгляд создать данное подразделение на базе НИИ ФСИН России, так как на него возложены обязанности по организации работы по изучению и научно-методическому сопровождению передового опыта, формированию единого информационного банка данных передового пенитенциарного опыта и издание сборников «Библиотека передового опыта»<sup>1</sup>.

При проведении социологического опроса сотрудников ФСИН России было установлено, что большинство из них (59 %) считают необходимым создание специальных структур, которые будут заниматься разработкой

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 2.2 приказа ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721 «О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний».

инновационных нововведений в уголовно-исполнительной системе (прил. 1), причем, по мнению большинства из них, такие службы должны функционировать на федеральном уровне.

Мысли автора подтверждаются также научными выводами, сделанными разработчиками в области управления, например В.А. Винокуровым, который пишет: «В современных условиях для уменьшения потерь ресурсов совершенствование механизмов должно включать создание проблемно-ориентированных подразделений»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, аргументированными обоснованиями в пользу создания ЦИД ФСИН России являются следующие:

1. Субъектами инновационной деятельности выступают структурные подразделения на всех уровнях управления, не представляя в своей совокупности системы в силу разрозненности и отсутствия четкости в функциональных обязанностях.

2. Отсутствует четкость в планировании инновационной деятельности.

3. Недостаточно высок уровень информационного и методического обеспечения.

4. Имеет место слабое материально-техническое обеспечение, отсутствие системы материального стимулирования сотрудников.

Создание ЦИД обусловлено современными требованиями и является неременным условием достижения позитивных изменений и постоянного развития уголовно-исполнительной системы. Таким образом, механизм инновационной деятельности создается под воздействием объективно необходимых условий для реализации конкретных задач, и от эффективности работы этого подразделения будет зависеть адаптивность Федеральной службы исполнения наказаний.

---

<sup>1</sup> Винокуров В.А. Организация стратегического управления на предприятии. М., 2006. С. 79–80.

В настоящее время лишь Центральный экспертный совет может выполнять функции органа, координирующего деятельность по передовому опыту, поскольку в его задачи входят рассмотрение конкретных материалов и оценка их значимости и актуальности для уголовно-исполнительной системы. Необходимо отметить, что ЦЭС ФСИН России<sup>1</sup> не является постоянно действующим органом, имеющим штат сотрудников для сбора и оценки поступающих материалов, подготовки необходимых документов. Это совещательный (консультативный) орган, который рассматривает вопросы внедрения и распространения новых эффективных форм и методов работы пенитенциарных учреждений, собирающийся на заседания по мере необходимости. В его состав входят начальники управлений и самостоятельных отделов центрального аппарата ФСИН России, то есть сотрудники, выполняющие большой объем административной работы по месту своей основной службы. Подготовка заключений по выносимым на рассмотрение вопросам, обобщение материалов и контроль за исполнением принятых решений возлагаются на секретаря ЦЭС ФСИН России, который, будучи заместителем начальника НИИ ФСИН России, выполняет и другие функции, не относящиеся к деятельности ЦЭС ФСИН России.

Следовательно, не имея постоянно действующего штата, способного самостоятельно собирать информацию о новшествах, анализировать ее, вникать во все нюансы инновационной деятельности, ЦЭС ФСИН России не может в полной мере координировать инновационную деятельность. Только специальный орган, наделенный функциями, перечисленными ниже, может в полной мере обеспечить координацию инновационной деятельности.

Говоря о создании Центра координации инновационной деятельности, мы не ведем речь об очередном образовании крупномасштабного, многочисленного подразделения, на функционирование которого предполагается затратить большие материальные средства. Мы предлагаем

---

<sup>1</sup> См.: Приложение № 2 к приказу ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721 «О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний».

реорганизовать в ЦИД ФСИН России отдел изучения отечественного и зарубежного опыта, истории УИС НИИ ФСИН России, осуществляющий подготовку ежегодного Межрегионального плана изучения и распространения передового опыта уголовно-исполнительной системы и занимающийся изучением, обобщением и научно-методическим сопровождением передового опыта, новых форм и методов работы учреждений и органов в ФСИН России.

Основными функциями этого подразделения должны стать:

1) изучение организации работы ФСИН России по совершенствованию служебной деятельности на основе передового опыта, научных и технических достижений;

2) планирование инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе и проведение экспериментов;

3) контроль выполнения мероприятий, предусмотренных планами работы по инновационной деятельности и проведению экспериментов;

4) сбор, обработка, систематизация и накопление:

– документов о результатах выполнения текущих и перспективных планово ФСИН России по инновационной деятельности;

– программ и отчетов по проводимым экспериментам;

– научных исследований, содержащих рекомендации по совершенствованию деятельности уголовно-исполнительной системы;

– материалов о передовом опыте, в том числе выявленных при инспектировании и проверке деятельности территориальных органов ФСИН России;

– отчетов о зарубежных поездках и результатов изучения международного опыта в области исполнения уголовных наказаний;

5) анализ и оценка материалов инновационной деятельности ФСИН России, составление на их основе справок, обзоров, методических рекомендаций;

б) консультирование по программированию, внедрению и другим вопросам организации инновационной деятельности, оказание практической помощи;

7) подготовка и издание информационного сборника ФСИН России, отражающего инновационную деятельность;

8) обеспечение территориальных подразделений ФСИН России всех уровней и направлений информационными материалами об инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе;

9) оценка состояния ФСИН России, выявление отклонений и причин снижения эффективности функциональных структур, разработка программ и предложений по устранению данных причин;

10) разработка проектов нормативных документов, регламентирующих инновационную деятельность ФСИН России;

11) внесение предложений об изменениях в организационной структуре ФСИН России, инструкциях, положениях, функциональных обязанностях и других нормативно-правовых документах;

12) подготовка материалов для обсуждения на коллегии ФСИН России, на совещаниях при заместителях директора ФСИН России;

13) разработка заданий научно-исследовательским и образовательным учреждениям на проведение ими специализированных исследований, аналитической работы и прогнозов;

14) организация исполнения программ или планов инновационной деятельности;

15) разработка тематики и организации оформления экспозиций выставочного комплекса;

16) организация научно-практических конференций, семинаров, совещаний, конкурсов и т. п.

Указанный перечень функций отражает значимость данного подразделения и его особое место в структуре управления. Центр не должен решать текущие (оперативные) задачи деятельности ФСИН России, его

работа направлена на перспективу, на развитие уголовно-исполнительной системы, она носит стратегический характер.

В соответствии с функциями, названными выше, считаем необходимым закрепление в Центре ответственных по отраслевым направлениям деятельности ФСИН России, информационным технологиям.

Эти должностные лица будут заниматься сбором информации об инновациях, причем такая информация должна поступать из различных источников, среди которых могут быть следующие: сообщения из учреждений и органов ФСИН России о новых формах и методах работы, материалы инспекторских проверок, отчеты, аналитические справки, статьи и др. Поступающая информация должна тщательно изучаться, подвергаться обобщению и анализу. В результате будет произведен отбор наиболее значимых материалов, несущих в себе действительно что-то новое, прогрессивное. Все это должно найти отражение в отчетах, справках, обзорах, а также в материалах, подготовленных для обсуждения на совещаниях при заместителе директора и на коллегиях ФСИН России.

Сотрудники данного подразделения должны вести учет инициативных предложений и внедряемого опыта, осуществлять организацию работы в учреждениях и органах ФСИН России по апробации, программированию и экспериментальной проверке новых передовых форм и методов деятельности. Их обязанностью будет не только ведение наблюдения за внедрением новшества в деятельность подразделений, но и контроль и оказание практической помощи: очевидно, что констатировать факт наличия проблемы недостаточно, важно найти наиболее эффективные пути ее решения и, самое главное, реализовать их.

Важным направлением работы подразделения станет информационно-издательская деятельность. Необходимо осуществлять подготовку сборников информационных материалов об инновационной деятельности уголовно-исполнительной системы, публиковать результаты инспектирования, статистические и аналитические данные по выездам в

командировки сотрудников центра, готовить сборники рефератов информационно-управленческих и аналитических материалов, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, библиографические указатели литературы справочно-информационного фонда ФСИН России, материалов зарубежной прессы и т. д.

Одним словом, любой материал по инновациям, представляющий интерес, должен быть опубликован и доведен до всех учреждений и органов ФСИН России.

Центру, ответственному за подготовку совещаний, конференций, семинаров и выставочно-экспозиционного комплекса, предстоит сыграть значительную роль в пропаганде инновационной деятельности. Необходимость всестороннего обсуждения вопросов и проблем, связанных с выявлением и внедрением инноваций, программированием, апробацией, проведением социальных экспериментов и т. д., бесспорна. В ходе обсуждения могут быть найдены решения по многим вопросам развития уголовно-исполнительной системы. Материалы совещаний, конференций и других подобных мероприятий должны публиковаться и доводиться до сведения сотрудников ФСИН России всех уровней, так как они могут быть не только источником информации о новшестве, но и предпосылкой для разработки очередных инноваций. Кроме того, проведение подобных мероприятий будет в определенной степени показателем или демонстрацией той работы, которая проводится Центром.

На наш взгляд, гласности и открытости в деятельности Центра, пропаганде новшеств, а также повышению профессионального мастерства сотрудников УИС в большей степени будет способствовать постоянно действующий выставочно-экспозиционный комплекс. Здесь могут проводиться занятия по служебной подготовке с любым подразделением ФСИН России и занятия слушателей учебных заведений уголовно-исполнительной системы, курсов повышения квалификации и т. д.

В структуру Центра должен войти справочно-информационный фонд (СИФ) инновационной деятельности ФСИН России. В нем должны быть сосредоточены различные материалы, отражающие инновационную деятельность не только учреждений и органов ФСИН России, но и учебных заведений, научно-исследовательских и иных учреждений и организаций страны. Для облегчения поиска нужных документов СИФ необходимо оборудовать компьютерной техникой и оснастить современным программным обеспечением. Полагаем, что никаких препятствий в получении информации открытого характера для сотрудников ФСИН России не должно быть. Какие-либо ограничения могут сыграть негативную роль в пропаганде и внедрении инноваций. Считаем, что по запросам должны направляться копии нужных материалов.

В состав Центра также должна войти группа консультантов по внедрению инноваций (возможно, это будут внештатные специалисты). В целях придания инновационной деятельности системного и комплексного характера в территориальных органах ФСИН России необходимо назначить должностных лиц, которые войдут в состав данной группы. Эти сотрудники будут оказывать консультативную помощь не только по месту своей работы, но и непосредственно выезжать в учреждения своих регионов. В их функциональные обязанности будет входить оказание практической помощи по внедрению инноваций, их апробации, программированию, проведению экспериментов. Они могут осуществлять выезды в составе бригад и комплексных групп для проведения инспекторских проверок, изучения опыта и т. д. Не уменьшая роли других сотрудников, следует подчеркнуть большую практическую значимость работы группы консультантов по пропаганде и внедрению инноваций.

По мнению автора, особую важность будет иметь деятельность в области стратегических инноваций. Во-первых, в Центре после тщательного анализа и оценки в отраслевых отделах должна собираться информация, имеющая стратегическое значение для ФСИН России – о внедрении новых

технологий, перераспределении сил и средств, обучении персонала и изменении организационных структур, их адаптации и т. п. Во-вторых, должно происходить накопление результатов фундаментальных, междисциплинарных научных исследований, обеспечивающих развитие и укрепление позиций уголовно-исполнительной системы. В-третьих, здесь будет сосредотачиваться информация об исследованиях или новых способах деятельности в сфере производства (наукоемкие технологии, ориентированные на будущее, которые можно будет использовать для развития уголовно-исполнительной системы). Иными словами, сюда будет стекаться вся информация о тех или иных способах совершенствования правил, процедур, методов, форм выполнения основных и управленческих функций, ведущих к повышению эффективности борьбы с преступностью<sup>1</sup>.

Вся эта информация должна детально изучаться и анализироваться, находить свое отражение в справках, обзорах, предложениях в планы мероприятий, концепциях, директивах. Результаты обобщения и анализа должны докладываться руководству ФСИН России. Сотрудники Центра будут готовить информационные материалы для рассмотрения на оперативных совещаниях заместителей директора, коллегии ФСИН России и др.

Материалы Центра должны активно использоваться на курсах повышения квалификации для сотрудников служб, обеспечивающих инновационную деятельность во ФСИН России и ее территориальных органах. Слушатели курсов будут проходить обучение в соответствии с рабочей программой, отражающей все направления и специфику инновационной деятельности.

Центр в своей деятельности будет руководствоваться законами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> См.: *Шелякин Н.Д., Дубровицкий Л.П.* Понятие, виды стратегий усиления борьбы с преступностью: лекция. М., 1999. С. 4–6.

приказами, инструкциями и указаниями ФСИН России и осуществлять свою деятельность в тесном взаимодействии с территориальными органами уголовно-исполнительной системы по организации всей работы, связанной с апробацией и экспериментальной проверкой новшеств, определением направлений деятельности, по которым целесообразно организовать поиск новых передовых форм и методов деятельности, и т. д.

Отдел обеспечения проведения протокольных мероприятий директора ФСИН России и организации международного сотрудничества управления делами ФСИН России будет направлять в Центр поступающую в соответствии с протоколами о сотрудничестве и по другим каналам литературу, отчеты по командировкам за границу и иные материалы о зарубежных поездках и результатах изучения международного опыта исполнения уголовных наказаний.

В силу необходимости непрерывной научной поддержки центр будет взаимодействовать с научно-исследовательскими и образовательными учреждениями ФСИН России, которые по его заказу будут проводить научные исследования, социологические опросы населения и т. д. Кроме того, он будет постоянно привлекать научных специалистов для проведения различных экспертиз, консультирования, участия в проектировании, апробации инноваций, проведении экспериментов и т. д.

Образовательные учреждения ФСИН России в обязательном порядке должны включать в учебные планы, программы, лекции вопросы об инновационной деятельности уголовно-исполнительной системы, использовать в обучении слушателей практический опыт лучших учреждений и органов ФСИН России и сотрудников УИС. Соответствующую информацию преподаватели могут получить в Центре.

Вместе с тем образовательные учреждения могут и должны вносить свою лепту в инновационный процесс. В новых условиях значительный научный потенциал ведомственных институтов должен использоваться при определении стратегических интересов ФСИН России на ближайшую

и отдаленную перспективу, поскольку образование создает основу для устойчивого и поступательного развития всей уголовно-исполнительной системы.

Деятельность ЦИД должна основываться на программировании, поскольку именно оно может обеспечить необходимую координацию и эффективность функционирования данного подразделения.

Планирование способствует упорядочению той или иной деятельности, подразумевает последовательность изложения содержания и порядка проведения каких-либо мероприятий, намеченных на определенный период, с указанием основных задач и целей, а также исполнителей<sup>1</sup>. Как правило, планы работы в уголовно-исполнительной системе содержат перечень мероприятий, которые необходимо осуществить, сроки их исполнения и информацию о лицах, ответственных за их выполнение<sup>2</sup>. Иными словами, содержание плана носит общий характер, оно не детализирует действия по выполнению указанных мероприятий. Напротив, программа – это не только план намеченной деятельности, работ, изложение основных задач и целей, но и точное и полное описание определенного процесса, процедуры для решения поставленной задачи.

Процедуры описывают последовательность действий, которые следует предпринять в конкретной часто повторяющейся ситуации, следовательно, процедура – это стандартизированное запрограммированное решение. Отдельные авторы теории управления считают, что процедуры следует рассматривать в качестве приемов и методов работы. С нашей точки зрения, процедуры, апробированные и достаточно отработанные, целесообразно включать в саму программу. Это обеспечивает надежность и высокую

---

<sup>1</sup> См.: Яськов Е.Ф. Указ. соч. С. 159.

<sup>2</sup> См.: Об организации планирования в уголовно-исполнительной системе: приказ ФСИН России от 8 августа 2005 г. № 703. П. 3.3 Требования к содержанию и структуре плана.

степень вероятности того, что действия, предусмотренные ими, станут успешными и будут способствовать достижению целей<sup>1</sup>.

Таким образом, программирование – это составление программы, определенной последовательности действий, направленных на развитие того или иного вида деятельности<sup>2</sup>. В совокупности эти действия есть алгоритм определенного вида работы или процедуры.

Как показывает практика, программирование инновационной деятельности – необходимая часть деятельности ФСИН России. Актуальность этого процесса связана с расплывчатостью функций и неопределенностью субъектов инновационной деятельности, отсутствием достаточных профессиональных навыков у занимающихся этим сотрудников.

Цель программирования инновационной деятельности заключается в направленном совершенствовании деятельности уголовно-исполнительной системы на основе изменения форм и методов работы, функциональных и организационно-штатных структур, состояния технической, методологической и методической оснащенности служб и подразделений и т. п. Иными словами, это обеспечение эффективного решения проблем реформирования ФСИН России, правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, получение стабильных результатов с наименьшими затратами сил и средств на основе целенаправленных изменений, закрепленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

Акцент в данном случае ставится на проблемно-ориентированном подходе к указанным изменениям, применение которого начинается с постановки проблемы. Отличительная особенность такого подхода – его проактивность, использование разнообразных стратегий, применение научных методов исследования. Проблемно-ориентированная деятельность – это не просто реакция на появление слабых мест в работе учреждений и органов,

---

<sup>1</sup> См.: *Минасов С.Г., Уциев А.Н.* Создание условий для реализации правоохранительной стратегии. М., 2000. С. 12–13.

<sup>2</sup> См.: *Словарь иностранных слов.* 18-е изд. М., 2009. С. 410.

исполняющих уголовные наказания, ее ценность заключается в упреждающем характере.

Задача программирования – определение нерешенных проблем, трудностей и сложностей в работе и изыскание наиболее эффективных способов их устранения, что, в свою очередь, ведет к созданию и внедрению инноваций различных форм на проблемных участках деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Следовательно, процесс программирования инновационной деятельности сопровождается принятием управленческих решений в отношении инновационных изменений. Классификация этих решений может быть осуществлена с учетом характера и направленности изменений: ресурсные решения, внутриорганизационные решения, решения, определяющие направления и способы воздействия на осужденных, и т. д.<sup>1</sup> Импульсом для разработки инновации является наличие проблемы и желание ее ликвидировать или уменьшить последствия ее проявлений.

Программированный подход к организации инновационной деятельности в УИС в самых общих чертах зародился в 1970-е годы. Эта деятельность получила тогда название «формирование передового опыта» и успешно осуществлялась организационно-методическим центром МВД СССР по передовому опыту. Затем навыки этой работы были утрачены.

Параллельно в специально выбранных учреждениях УИС, где имелись соответствующие наработки в указанных направлениях, целенаправленно формировался передовой опыт, включающий в себя прогрессивные приемы и методы исполнения наказаний, сокращения рецидива преступлений и постпенитенциарной помощи освободившимся. Одновременно ставилась задача определить нерешенные проблемы и трудности, осложняющие работу, выявить причины недостатков и пути их устранения, с тем чтобы выработать на этой основе более действенные управленческие решения.

---

<sup>1</sup> См.: *Шелякин Н.Д., Минасов С.Г.* Стратегическое планирование. М., 2000. С. 21.

Все это проводилось в масштабе страны под контролем Штаба МВД СССР в тех органах, в которых, как уже отмечалось, были для этого предпосылки. В частности, на базе исправительно-трудовых колоний (ИТК) Пермской и Саратовской областей проводился эксперимент по разработке и использованию методов психолого-педагогического воздействия в исправлении и перевоспитании осужденных. На основе полученных данных были выработаны основные направления и предложения по использованию новых эффективных методов воздействия на осужденных в целом.

Важным моментом было то, что в процессе формирования передового опыта деятельности исправительных учреждений много внимания уделялось подготовке методических рекомендаций по разрабатываемым направлениям деятельности УИС. Наиболее важные из них были разработаны совместно с другими административными органами. В целях обобщения опыта определялись базовые учреждения, в которых концентрировалась вся информация.

В планы работы по передовому опыту обязательно включалась графа «Формирование передового опыта». Иногда для проведения этого мероприятия составлялся отдельный план.

Таким образом, мы видим, что инновационная деятельность широко практиковалась в уголовно-исполнительной системе, была достаточно эффективной. Позднее навыки этой работы были утрачены, особенно в части, касающейся ее масштабов и объема, обеспечения пропаганды и внедрения новшеств.

Процессы формирования передового опыта и программирования инновационной деятельности имеют некоторые общие черты. Это определение актуальности проблемы, ее изучение и анализ, составление плана мероприятий по практическому осуществлению программы.

Необходимо отметить, что программа может носить стратегический характер, то есть содержать действия, связанные с коренным изменением или реформированием внешних и внутренних состояний (факторов),

осуществляемых на плановой основе и направленных на создание условий для достижения уголовно-исполнительной системой стратегических целей, закрепленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Это означает, что руководство ФСИН России выбрало путь динамичного развития за счет дополнительных капиталовложений, быстрого внедрения новейших технологий, решительной структурной перестройки, которые базируются на основе изучения и прогнозирования тенденций в макроокружении и являются реакцией на запросы государства и общества<sup>1</sup>.

Учитывая приведенные факторы, мы можем определить субъектов, способных заниматься программированием инновационной деятельности. Ими, по нашему мнению, могут быть подразделения Федеральной службы исполнения наказаний любого уровня – от ФСИН России до конкретного учреждения. Масштабы и результаты этой деятельности будут зависеть от целей, стоящих перед конкретными службами и подразделениями уголовно-исполнительной системы, будут направлены на перевод пенитенциарной системы России на более высокий качественный уровень, адекватный реализуемым задачам.

Основанием программирования инновационной деятельности могут быть внешние и внутренние факторы. К внешним факторам относятся: политические (решения Президента Российской Федерации<sup>2</sup>, решения исполнительных и законодательных органов<sup>3</sup>), статьи в прессе, результаты социологических опросов населения и т. д. К внутренним факторам относятся: аналитические справки по итогам работы подразделений ФСИН России различных уровней и направлений, результаты инспектирования,

---

<sup>1</sup> См.: *Шелякин Н.Д., Минасов С.Г.* Указ. соч. С. 11–12.

<sup>2</sup> См.: Заявление Президента России Дмитрия Медведева при подведении итогов 2009 года о необходимости серьезного реформирования отечественной системы исполнения наказаний. URL: [http://ria.ru/trend/fsin\\_reforming\\_28122209](http://ria.ru/trend/fsin_reforming_28122209) (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>3</sup> См.: Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р.

решения коллегий и оперативных совещаний, указывающие на низкий уровень обеспечения той или иной деятельности.

Руководитель территориального органа, учреждения при помощи целенаправленно составленной программы может решить проблему, возникшую на одном из направлений деятельности его подразделения.

При составлении программы должна учитываться актуальность проблемы, требования нормативных актов по ее решению, научные рекомендации, состояние оперативной обстановки и существующего потенциала уголовно-исполнительной системы.

Разработка программы инновационной деятельности включает в себя следующие этапы: организационный, аналитический, составление плана мероприятий по решению проблемы, осуществление мероприятий по решению проблемы, подведение итогов (оценка).

Прежде чем перейти к подробному рассмотрению каждого этапа программирования инновационной деятельности, считаем необходимым напомнить, что, по нашему мнению, программирование инновационной деятельности может осуществляться на всех уровнях Федеральной службы исполнения наказаний. Это объясняется тем, что целенаправленное, проблемно-ориентированное программирование способно дать положительный результат как непосредственно в учреждении, исполняющем уголовные наказания, так и на уровне ФСИН, ГУФСИН (УФСИН) России. При этом количество этапов и их содержание должно быть одинаковым независимо от того, где непосредственно осуществляется инновационная деятельность. Разница будет состоять только в масштабности выбранного объекта (предмета) целенаправленных действий и количестве органов (субъектов), участвующих в разработке проблемы. Далее мы попытаемся обосновать это утверждение.

Итак, **первый этап**, названный нами **организационным**, должен состоять из набора таких конкретных действий:

- определение актуальной проблемы оперативно-служебной деятельности;
- выбор учреждения или подразделения уголовно-исполнительной системы, где будет решаться проблема;
- создание рабочей группы по проведению мероприятия;
- распределение функциональных обязанностей между членами группы.

В зависимости от того, на каком уровне будет происходить решение возникших проблем, программирование на этом этапе должно предусматривать проведение следующих мероприятий.

При программировании инновационной деятельности на уровне ФСИН, ГУФСИН (УФСИН) России проблемный участок иногда становится известен руководству из средств массовой информации. Нередко общество, государство в лице его высших руководителей «подталкивают» уголовно-исполнительную систему к решению ряда проблем (например, к борьбе с коррупцией), либо штабное подразделение ФСИН, ГУФСИН (УФСИН) России на основе статистических, отчетных и иных документов готовит материалы руководству о состоянии оперативно-служебной деятельности подчиненных учреждений за определенный период. На основе изучения этих материалов руководство выявляет проблемное направление в деятельности ФСИН, ГУФСИН (УФСИН) России. Это может быть тенденция к резкому ухудшению оперативно-служебной, производственно-хозяйственной или иной деятельности.

Решение об осуществлении инновационных изменений на этом уровне могут принимать только высшее руководство ФСИН России или начальники ГУФСИН (УФСИН) России в пределах их компетенции. Такие решения оформляются в виде приказов, указаний о проведении соответствующих исследований, в этих документах прописываются силы, средства и время осуществления инновационных изменений.

Таким образом, если традиционные формы и методы работы на проблемных участках деятельности не приносят должного результата,

положение дел резко ухудшается, причины этого не всегда ясны, то руководитель принимает решение о целенаправленной разработке практических мер инновационного характера для решения проблемного вопроса. В этих целях приказом директора ФСИН России создается рабочая группа, состоящая из представителей ГУФСИН (УФСИН) России или отраслевых управлений, если проблема решается на уровне Федеральной службы исполнения наказаний или ее территориальных подразделений. В случае осуществления мероприятия на уровне краевого или отраслевого управления в рабочую группу включаются представители краевых или подчиненных подразделений отраслевого управления. Главным критерием при подборе кадров (членов рабочих групп) должен быть высокий уровень компетентности и профессионализма сотрудника. В рабочую группу также необходимо включать представителей научно-исследовательских и учебных заведений для обеспечения научной поддержки мероприятия. Этим же приказом директора ФСИН России утверждаются функциональные обязанности членов рабочей группы.

Кроме того, приказом определяется учреждение (подразделение), на базе которого будет осуществляться целенаправленный поиск новых форм и методов работы. Основным критерием для этого должны служить низкие показатели в оперативно-служебной деятельности и сложная оперативная обстановка. Количество учреждений (подразделений) не регламентируется, их число зависит от конкретных условий.

При проведении программирования инновационной деятельности в территориальном органе ФСИН России круг объектов и субъектов указанной деятельности сужается. Приказ о создании рабочей группы издается начальником ГУФСИН (УФСИН) России. В рабочую группу входят представители штаба и сотрудники того направления деятельности, которое подвергается изучению и анализу. Сюда же могут входить представители других отделов по усмотрению руководства. Кроме того, в состав группы могут включаться представители других ГУФСИН (УФСИН) России,

входящих в состав управления. Главным критерием отбора сотрудников для включения в состав рабочей группы должны быть компетентность и профессионализм. Руководство вышестоящего органа ставится в известность о проводимом мероприятии.

На **втором этапе**, названном **аналитическим**, группа приступает к работе. На этом этапе рабочей группой в соответствии с функциональными обязанностями осуществляется:

- изучение состояния определенного направления деятельности за несколько лет путем анализа необходимой документации (планы работы, отчеты, справки, статистические данные и т. д.) и исследование положения дел на местах;

- выявление характера и методов действий руководителей по внедрению концептуально новой программы пенитенциарной деятельности;

- изучение законодательных, нормативно-правовых источников, регламентирующих данное направление работы;

- публикации в средствах массовой информации и результаты социологических исследований;

- анализ научной, методической литературы, информационных материалов, отражающих передовую практику работы других ГУФСИН (УФСИН) России (при этом необходимо обратить особое внимание на передовой опыт, рекомендованный к внедрению ЦЭС ФСИН России и Экспертным советом территориального органа ФСИН России<sup>1</sup>).

Именно на втором этапе вся работа, проведенная ранее, позволит выявить общую картину того, что делается, как делается и как должно делаться по разрабатываемому направлению деятельности. Большое значение здесь будет иметь полнота выборки анализируемых позиций и объективность анализа.

---

<sup>1</sup> См.: О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721.

Круг анализируемых факторов будет при этом зависеть от того, на каком уровне проводится разработка проблемы, хотя перечень действий и их последовательность не изменятся. Например, при анализе проблемы борьбы с коррупцией, по мнению ученых, необходимо изучить такие направления:

- состояние коррупции и ее влияние на жизнедеятельность общества, государства, бизнеса, экономики в целом и ее отраслей;

- влияние коррупции на динамику, структуру преступности, темпы негативных изменений в ней;

- состояние правоохранительной системы с точки зрения способности вести бескомпромиссную борьбу с преступностью, которое характеризуется сложной зависимостью ряда факторов второго порядка, среди которых наибольшее значение имеют состояние скоординированности деятельности, единство целей, сопряженность механизмов целедостижения, их совершенство;

- уровень правового регулирования борьбы с коррупцией;

- наличие политической или организационной воли, без которой борьба с коррупцией будет активизирована только на бумаге (субъективный фактор, характеризующий высшее руководство);

- положение уголовно-исполнительной системы внутри правоохранительной системы;

- состояние ФСИН России с точки зрения ее организационного и ресурсного потенциалов<sup>1</sup>.

По результатам проведенного исследования готовится аналитическая справка, в которой вскрываются причины и условия, способствующие отставанию в той или иной сфере деятельности; приводятся выводы и предложения по их устранению.

Как нам представляется, аналитический этап деятельности является ключевым, так как выводы, сделанные в результате изучения и анализа

---

<sup>1</sup> См.: Шелякин Н.Д., Минасов С.Г. Указ. соч. С. 9–10.

документации и реального положения дел на местах, дадут возможность принять правильное решение.

Выводы и предложения, отраженные в аналитической справке, доводятся рабочей группой до руководства тех подразделений, в которых проводилось исследование, и вышестоящих подразделений. Затем руководство в обязательном порядке должно довести аналитически обоснованные результаты справки до всего личного состава заинтересованных учреждений и обсудить изложенные там положения и намечаемые пути решения проблемы.

Нам хотелось бы обратить особое внимание на факт обсуждения аналитической справки в коллективах уголовно-исполнительной системы. Значение этого мероприятия будет состоять в следующем: во-первых, это даст эффект сопричастности к происходящему каждого сотрудника УИС, во-вторых, у кого-то могут появиться идеи и предложения по совершенствованию деятельности ФСИН России, в-третьих, это мера разъяснительного характера: нововведения могут быть встречены скептически, а в ходе беседы о будущих изменениях неясности и сомнения могут быть устранены. Как известно, инновационные изменения любого характера предстоит проводить как руководителям, так и сотрудникам уголовно-исполнительной системы. И те и другие могут поддержать новшество, а могут и отвергнуть его. Поэтому коллективное обсуждение проблемы, поиска путей ее решения будет иметь, по нашему мнению, важное, если не решающее значение. Инновационной деятельности сопутствует профессиональная переориентация сотрудников, подбор и обучение кадров, умеющих провести нужные изменения, способных идти на риск, склонных к инновационному мышлению. Не случайно основной проблемой исследований современного управления является значение человеческих ресурсов для любой организации, любой управленческой функции и для любого управленческого успеха: опытные, образованные,

высоко мотивированные служащие – это ключевой момент любого плана долгосрочного развития<sup>1</sup>.

Следующий этап – **разработка программы по решению проблемы** – реализуется на основе выводов и предложений, сделанных в аналитической справке. Программирование на данном этапе будет представлять собой набор действий и решений, принятых и утвержденных высшими руководителями, ведущих к разработке конкретных мероприятий, предназначенных для осуществления необходимых изменений.

Основной задачей такой программы является обеспечение достаточных нововведений и изменений в уголовно-исполнительной системе. В общем плане такие нововведения и изменения направлены на распределение ресурсов и создание новых потенциалов, адаптацию системы к внешней среде, совершенствование системы управления и создание системы организационного предвидения<sup>2</sup>, поэтому процесс программирования сопровождается принятием управленческих решений относительно нововведений и изменений. Их классификация может быть осуществлена с учетом характера и направленности изменений: ресурсные решения, внутриорганизационные решения, решения, определяющие направления и способы воздействия на преступность и отдельные ее составляющие<sup>3</sup>.

Кроме того, как нам представляется, назначение такого плана состоит в том, чтобы связать отдельные направления, виды, методы деятельности ФСИН России, заставить отдельные подразделения работать сообща<sup>4</sup>.

В результате стратегических и иных изменений придается новое качество функциональным и организационным структурам, потенциалу уголовно-исполнительной системы, процедурам и правилам, политике и

---

<sup>1</sup> См.: *Минасов С.Г., Уциев А.Н.* Указ. соч. С. 17.

<sup>2</sup> См.: *Ансофф И.* Стратегическое управление. М., 2009; *Мескон М.Х.* Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. М., 2002; *Круглов М.И.* Стратегическое управление компанией. М., 2008.

<sup>3</sup> См.: *Шелякин Н.Д., Минасов С.Г.* Указ. соч. С. 21.

<sup>4</sup> См.: *Бирс Д.Ж.* Стратегическое планирование // Бизнес Уик. 1996. № 7. С. 46.

тактике, ресурсам и системе управления ими<sup>1</sup>. Если говорить более конкретно, инновации могут коснуться организационно-штатного построения учреждений (изменение штатного расписания, введение новых должностей, создание нового или ликвидация старого отдела, отделения), положений об органе, инструкций, должностных инструкций, подбора кадров, обеспечения их обучения, внедрения новых мотиваций, изменения информационного обеспечения, создания целевых бюджетов, создания новых форм и методов работы.

В качестве иллюстрации можно привести такие примеры: в 2012 г. было принято 14 федеральных законов, направленных на улучшение деятельности ФСИН России и соблюдение прав человека. В 60 территориальных органах УИС происходит развертывание системы электронного мониторинга поднадзорных лиц; с 1 апреля 2011 г. внедрена в деятельность исправительных учреждений система стимулов осужденных к законопослушному поведению, или система социальных лифтов<sup>2</sup>.

**Четвертый этап – осуществление мероприятий по решению проблемы** – предусматривает реализацию организационных, правовых, научно-методических мероприятий, детально отраженных в программе. Под этим следует понимать последовательность событий и действий, связанных с коренным изменением или реформированием внешних и внутренних состояний (факторов), осуществляемых на плановой основе и направленных на создание условий для достижения ФСИН, ГУФСИН (УФСИН) России целей за наиболее короткий период<sup>3</sup>.

Полагаем, что начало и завершение действий по основным позициям программы должны сопровождаться управленческими решениями. Как правило, большинство инновационных изменений директор ФСИН России, начальник ГУФСИН (УФСИН) России, отраслевого управления может

---

<sup>1</sup> См.: Минасов С.Г., Уциев А.Н. Указ. соч. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Итоги деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за 2012 год. М., 2013.

<sup>3</sup> См.: Шелякин Н.Д., Минасов С.Г. Указ. соч. С. 142.

произвести в пределах своей компетенции. Если это касается положений, инструкций и иных подобных документов, введенных в действие и утвержденных министром юстиции Российской Федерации, начальник органа может выйти с ходатайством, предложением в вышестоящие инстанции о внесении в них изменений на основе аргументированного обоснования.

Важной особенностью данного этапа программирования является ресурсное обеспечение, наиболее важной составляющей которого, на наш взгляд, является материально-техническое обеспечение, без которого осуществление изменений инновационного характера практически невозможно. При этом необходимо отметить, что на реализацию Концепции развития УИС РФ до 2020 года специальное финансирование не предусмотрено, в то время как именно материально-технические ресурсы служат важным условием осуществления мероприятий инновационного характера.

**Пятый этап – подведение итогов работы.** По итогам проведенных мероприятий готовится отчет, в котором дается не только описание проделанной работы, но и анализ осуществленных действий, их оценка. Отчет представляется на рассмотрение Центральному экспертному совету по передовому опыту ФСИН России либо экспертному совету территориального органа ФСИН России в зависимости от уровня проведения инновационных мероприятий. Совет, в свою очередь, принимает решение о полезности проведенных инноваций и мерах по их внедрению в деятельность уголовно-исполнительной системы. Таким образом, подведение итогов как заключительный этап программирования инновационной деятельности сопровождается принятием управленческих решений, направленных на пропаганду и внедрение инновационных изменений.

Пропаганда и внедрение инноваций в целях их успешной реализации должны производиться с участием непосредственных субъектов инновационной деятельности, созданных в структуре ФСИН, ГУФСИН

(УФСИН) России, но это уже тема для отдельного исследования и описания. Ограничимся лишь очередным напоминанием об острой необходимости создания подразделений, которые будут заниматься инновационной деятельностью.

Важно понять, что программирование инновационной деятельности, то есть целенаправленный, проблемно-ориентированный поиск новых форм и методов работы, возможен в любой сфере функционирования уголовно-исполнительной системы.

Основываясь на анализе информационных материалов о передовом опыте территориальных органов ФСИН России<sup>1</sup>, можно сделать вывод об отсутствии глубокой и всесторонней аналитической работы, детального плана мероприятий, научной поддержки, процедуры подведения итогов и т. д.

Это подтверждает мысль автора о том, что только программирование, состоящее из этапов, описанных выше, а также включающее в себя такую важную информацию, как:

- обоснование необходимости выработки новых форм и методов решения проблемы в конкретных учреждениях и органах;
- время выполнения программы в целом, отдельных этапов и мероприятий;
- перечень участников и распределение функциональных обязанностей между ними;
- система контроля и оказания практической помощи органам, формирующим опыт;
- порядок подведения итогов каждого этапа и окончательного выполнения программы,

---

<sup>1</sup> См.: Итоги деятельности УФСИН России по Краснодарскому краю в 2011 году и задачи на 2012 год. URL: <http://www.ufsin23.ru>; Итоги оперативно-служебной, производственной и финансово-хозяйственной деятельности уголовно-исполнительной системы Новосибирской области за 2011 год и задачи на 2012 год. URL: <http://www.uisnso.ru> и др.

позволит наиболее полно и качественно осуществлять инновационную деятельность и достичь эффективных результатов, направленных на совершенствование всей уголовно-исполнительной системы.

В методе программирования есть немало общих черт с экспериментом. Но если задачей эксперимента является проверка на практике найденного решения, то в нашем случае необходимо найти само решение.

Таким образом, можно сформулировать понятие программирования в Федеральной службе исполнения наказаний. Программирование во ФСИН России – это составление программы определенной последовательности действий, заключающихся в целенаправленном, проблемно-ориентированном изменении организационных, методических, структурных, информационно-технических видов деятельности в целях обеспечения эффективного исполнения Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, получение стабильных результатов с наименьшими затратами сил и средств.

## **§ 2. Структура формирования инновационного потенциала во ФСИН России**

В современных условиях реформирование уголовно-исполнительной системы требует от учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, иных методов управления. Сокращение сроков принятия решений, растущие требования со стороны общества и государства заставляют руководителей приспосабливаться к изменяющимся условиям деятельности. В выигрыше оказывается тот, кто быстрее всех способен реагировать на перемены и воплощать в жизнь задуманное, то есть использовать свой инновационный потенциал. Инновационный потенциал уголовно-исполнительной системы фактически обеспечивает возможность ее дальнейшего развития. Но важным является не только обладание этим фактором, но и способность эффективно его реализовывать.

В настоящий момент в Федеральной службе исполнения наказаний наблюдается диспропорция между наличием инновационных возможностей и их реальным воплощением на практике. Немногие подразделения ФСИН России имеют сильный инновационный потенциал, но еще меньше могут эффективно его использовать. Проблема связана с отсутствием комплексных исследований, методологических разработок и концептуальных подходов к оценке инновационного потенциала и эффективности его использования. Ввиду этих причин исследование потенциала ФСИН России представляется актуальной задачей.

Сложность определения инновационного потенциала обусловлена различным пониманием данного термина учеными и отсутствием комплексных методических исследований в этой области.

Раскрытие сущности понятия «инновационный потенциал» целесообразно осуществлять через определение составляющих его категорий. Понятие «потенциал» происходит от латинского слова «*potentia*», которое означает силу, мощь, возможность, способность, существующую в

скрытом виде и способную проявиться при определенных условиях. В физике понятие «потенциал» характеризует величину потенциальной энергии в определенной точке пространства. При этом потенциальная энергия – это запас внутренней энергии, которым тело располагает благодаря своему состоянию, или энергия взаимодействия тел системы, определяемая их взаимным расположением в пространстве. В более широком смысле потенциал – это совокупность факторов, имеющих в наличии, которые могут быть использованы и приведены в действие для достижения определенной цели, результата. Потенциал может быть явным и скрытым, используемым или неиспользуемым<sup>1</sup>.

Инновация в соответствии с международными стандартами в статистике науки, техники и инноваций – конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности, либо в новом подходе к социальным услугам<sup>2</sup>.

Принимая во внимание изложенное, категорию «инновационный потенциал» применительно ко ФСИН России вполне можно трактовать как способность уголовно-исполнительной системы к трансформации фактического порядка вещей в новое состояние с целью удовлетворения существующих или вновь возникающих потребностей. При этом эффективное использование инновационного потенциала делает возможным переход от скрытой возможности к явной реальности, то есть из одного состояния в другое (а именно от традиционного к новому). Следовательно, инновационный потенциал УИС – это своего рода характеристика способности ФСИН России к изменению, улучшению, прогрессу.

---

<sup>1</sup> См.: *Абалкин Л.* Логика экономического роста. М., 2003.

<sup>2</sup> См.: *Абалкин Л.* Экономическая стратегия для России: проблема выбора. М., 2007. С. 54.

Ряд исследователей считает, что инновационный потенциал организации – это совокупность научно-технических, технологических, инфраструктурных, финансовых, правовых, социокультурных и иных возможностей обеспечить восприятие и реализацию новшеств, то есть получение инноваций, образующих единую систему появления и развития в ней идей и обеспечивающих выполнение задач в соответствии с целью и стратегией организации. В то же время это способность организации осуществлять стратегию, ориентированную на внедрение новых продуктов. Вместе с тем инновационный потенциал наряду с технологическим прогрессом включает в себя институциональные формы, сопряженные с механизмами научно-технического развития, инновационную культуру общества, восприимчивость его к нововведениям<sup>1</sup>.

Таким образом, существует различное понимание инновационного потенциала. Приведенные определения не раскрывают всей его сущности, а рассматривают лишь некоторые составные части. В связи с этим отличаются подходы к определению структуры инновационного потенциала.

Некоторые исследователи представляют структуру инновационного потенциала как единство трех его составляющих: ресурсной, внутренней и результативной, которые сосуществуют взаимосвязанно, обуславливают друг друга и проявляются при использовании потенциала как его триединая сущность.

Ресурсная составляющая инновационного потенциала является своего рода плацдармом для его формирования. На ее важность указывают 66 % опрошенных нами специалистов (прил. 1). Ресурсная составляющая содержит следующие основные компоненты, имеющие различное функциональное назначение: материально-технические, информационные, финансовые, человеческие и другие виды ресурсов.

---

<sup>1</sup> См.: Автономов В. «Рыночное поведение»: рациональный и этический аспекты // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 12. С. 78; Амосов А.И. Экономическая и социальная эволюция России. М., 2003. С. 4.

Результативная составляющая выступает отражением конечного результата реализации имеющихся возможностей (в виде нового качества, полученного в ходе осуществления инновационного процесса). Таким образом, она становится своего рода целевой характеристикой инновационного потенциала. Важность этой составляющей и целесообразность ее выделения подтверждается тем, что ее увеличение способствует развитию остальных составляющих (например, ресурсной). Другими словами, результативная составляющая, сама являясь результатом количественного и качественного изменения, несет в себе потенциальные возможности вывода на новый уровень функционирования как инновационного потенциала, так и всей системы в целом.

Внутренняя составляющая представляет собой рычаг, обеспечивающий действенность и эффективность функционирования всех предыдущих элементов. В целом указанная составляющая характеризует возможность целенаправленного осуществления инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе, то есть определяет способность системы привлекать ресурсы для инициирования, создания и распространения различного рода новшеств.

Структуру инновационного потенциала некоторые исследователи изображают следующим образом: его основу составляют инновационная инфраструктура организации совместно с инновационными возможностями, которые создаются за счет других компонент потенциала. Внутренние факторы превалируют над внешними и при переходе организации со стадии выживания на стадию развития существенно увеличивают свой вес<sup>1</sup>.

Инновационный потенциал ФСИН России бессмысленно измерять без оценки способности его практической реализации, поэтому особо отметим, что главным и ключевым будет являться интеллектуальный (управленческий) ресурс, то есть способность мобилизовать и организовать свои потенциальные возможности в единую систему с целью выполнения

---

<sup>1</sup> См.: *Абалкин Л.* Логика экономического роста.

задач, закрепленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Далее в соответствии с характеристикой инновационного потенциала располагаются по иерархии и другие ресурсы.

Ранжирование составляющих инновационного потенциала позволяет выявить критические факторы, влияющие на конечный результат, но, помимо ресурсов, необходимо наличие еще одного элемента для эффективной реализации инновационного потенциала, а именно развитой инновационной культуры.

Инновационная культура не входит непосредственно в структуру инновационного потенциала, но является его важной, неотъемлемой частью. Под инновационной культурой следует понимать меру восприимчивости организации к нововведениям, опыт внедрения новых проектов, политику управления передовым опытом, отношение сотрудников к новациям. Благодаря инновационной культуре можно реально добиться: в сфере конкретной деятельности – ускорения и повышения эффективности внедрения новых методик и технологий, в сфере управления – погашения противодействия процессу реформирования, в сфере образования – содействия раскрытию инновационного потенциала личности и его реализации.

Итак, инновационный потенциал можно представить в виде группы векторов, направленных на конечный результат. Чем больше потенциал организации, тем вероятнее положительный исход инновации, но надо учесть, что раскрытие инновационного потенциала наталкивается на преодоление внешних барьеров, таких как административные, технологические, инфраструктурные и пр.

Внешние барьеры можно охарактеризовать как инновационный климат, под которым климатом следует понимать совокупность внешних условий, влияющих на инновационный потенциал организации<sup>1</sup>:

- возможности для изменения социальных отношений в организации (кадровые инновации);
- возможности для разработки новых методов управления (управленческие инновации);
- законодательная база, льготное налогообложение;
- взаимодействие уголовно-исполнительной системы и других правоохранительных структур и т. д.

Барьеры инновационного климата выступают, таким образом, в роли фильтров, проходя через которые направленное действие векторов инновационного потенциала организации существенно снижается.

Следующий крупный блок инновационного потенциала ФСИН России – ресурсы уголовно-исполнительной системы. Под ресурсами мы будем понимать критерии, которыми руководствуются руководители при расстановке приоритетов. Чем больше и сложнее направление, тем более важна необходимость развития у сотрудников практики принятия взвешенного решения на всех уровнях иерархии, которые соответствовали бы генеральной стратегии. Показателем качественного управления является то, как распространились данные ресурсы в подразделении, разделяют ли их сотрудники.

Исходя из целей и задач деятельности под потенциалом подразделения УИС в широком смысле слова можно понимать совокупность ресурсов (трудовых, материальных, нематериальных, финансовых и др.), имеющих в распоряжении, и способность его сотрудников и руководства к использованию ресурсов с целью выполнения задач, стоящих перед подразделением.

---

<sup>1</sup> См.: *Аникин А.* История финансовых потрясений (российский кризис в свете мирового опыта). М., 2012. С. 58

Потенциал организации чаще всего раскрывается через совокупность характеристик: реальные возможности, объем ресурсов и резервов. Способность к использованию потенциала, уровень и результаты его реализации. Очевидно, что первую и третью характеристики трудно оценить в абсолютных значениях, а остальные могут быть сведены к оценке результативности и эффективности.

В настоящее время слово «потенциал» применяется для обозначения средств, запасов и источников, имеющихся в наличии и могущих быть использованными для достижения определенной цели, решения какой-либо задачи, а также возможностей отдельного лица, общества, государства в какой-либо области.

В отечественной научной литературе одним из первых понятие «потенциал» использовал А.И. Анчишкин, включая в него набор ресурсов, которые в процессе производства принимают форму факторов производства<sup>1</sup>.

Этот подход к концепции инновационного потенциала получил широкое распространение среди исследователей. Выделяют две «ресурсные» позиции. Первая – потенциал представляет собой совокупность ресурсов без учета их взаимосвязи и участия в процессе производства. Особенность второй позиции заключается в трактовке потенциала как совокупности ресурсов, способных производить определенное количество материальных благ.

Наряду с ресурсным подходом к определению сущности потенциала встречаются другие дефиниции. Так, Ю.Ю. Донец считает инновационный потенциал синонимом результативности организации, объединения и потому полагает возможным определять его как «максимально возможный годовой, суточный, часовой или отнесенный к другой временной единице

---

<sup>1</sup> См.: *Анчишкин А.И.* Наука – техника – экономика. М., 1986; Наука, технологии, инновации, бизнес: англо-русский глоссарий / сост. Э. Армстронг, В.М. Киселев. М., 2011.

объем выпуска продукции»<sup>1</sup>, указывая, что понятие носит территориальный характер.

С учетом этих концепций в потенциал включаются различные ресурсы: иногда к ним относят только производственные фонды и мощности, иногда в потенциал включают квалифицированные кадры трудящихся, вводят ресурсы управления и организации производства, кадры, научно-техническую информацию.

Анализ изложенных точек зрения приводит к выводу о том, что потенциал уголовно-исполнительной системы есть совокупность ресурсов, предоставленных в ее распоряжение для уставной деятельности. Количественные и качественные параметры этих ресурсов, а также их использование определяют способность ФСИН России к развитию, однако потенциал не может служить мерой полезного эффекта.

Все элементы потенциала связаны одной общей целью. И место, и функции каждого из них определяются требованиями, предъявляемыми к совокупности элементов в целом, и характеризуют его упорядоченность, при этом выполнение совокупностью элементов общей для потенциала задачи означает, что они взаимосвязаны и взаимодействуют между собой. Таким образом, потенциал отвечает требованиям, предъявляемым к системам.

Как отмечалось, главная задача потенциала уголовно-исполнительной системы на современном этапе заключается в выполнении задач, закрепленных в Концепции УИС. Очевидно, что для того чтобы инновационный потенциал УИС смог осуществить этот непрерывный и постоянно возобновляющийся процесс, он сам также должен непрерывно и постоянно воспроизводиться. Инновационный потенциал должен обладать способностью к самовоспроизводству. На практике эта способность подтверждается техническим перевооружением и реконструкцией учреждений и органов УИС.

---

<sup>1</sup> Донец Ю.Ю. Эффективность использования производственного потенциала. Киев, 1978.

Рассмотрим отличительные характеристики элементов потенциала. Первая отличительная черта – целостность. Все элементы потенциала служат общей цели, стоящей перед уголовно-исполнительной системой. Целостность потенциала обеспечивается реализацией в процессе управления его формированием и использованием следующих принципов: общности и единства целевой функции для потенциала и каждого его элемента, общности критериев эффективности функционирования и развития элементов и потенциала в целом.

Вторая отличительная черта потенциала – сложность. Она проявляется в наличии нескольких составляющих элементов, каждый из которых представляет собой совокупность отдельных частей. Кроме того, в системе существуют обратные материально-вещественные и информационные связи между элементами потенциала.

В качестве третьей характерной особенности потенциала следует отметить взаимозаменяемость, альтернативность его элементов. Как одна из форм взаимозаменяемости элементов потенциала рассматривается сбережение ресурсов в результате применения нового оборудования, технологии, информационных ресурсов и методов организации управления и службы. При этом степень альтернативности непостоянна и зависит от экономической ситуации, уровня развития потенциала, особенностей хозяйственной системы. Также важно понять, что теоретически элементы могут замещать друг друга неограниченно, но существует предел взаимозаменяемости. Кроме того, это процесс периодический по своим количественным характеристикам и по времени. В целом благодаря этой характеристике элементы потенциала обладают способностью достигать сбалансированного равновесия элементов.

Четвертой характеристикой являются взаимосвязь и взаимодействие элементов – качественная и количественная взаимосвязь, выраженная мерой соответствия и соотношения вещественных, личных и невещественных факторов деятельности. Интегральное действие элементов наводит на мысль

о наличии модели потенциала, соразмерной его минимальной и максимальной отдаче. Становится ясным, что за счет улучшения только одного элемента невозможно добиться существенного роста отдачи всего потенциала. Наивысшая отдача потенциала возможна только при одновременной модернизации всех его элементов.

Пятым характерным признаком потенциала можно назвать его способность к восприятию в качестве элементов новейших достижений научно-технического прогресса, способность к развитию путем непосредственного и систематического использования новых идей. При этом подразделения с более высокой научно-технической емкостью действуют эффективнее и имеют более широкие перспективы развития.

Шестой характерной особенностью потенциала является гибкость. Она свидетельствует о возможностях переориентации системы на новые условия деятельности, использование других методик без коренного изменения ее сущности. Требование к повышению гибкости потенциала особенно актуально в условиях реформирования УИС, резкого ускорения темпов научно-технического прогресса.

Все характерные черты потенциала подразделения можно классифицировать по ряду признаков: внутренние средства и особенности структуры, качественные характеристики, социально-экономические отличия. К структурным особенностям следует отнести целостность, сложность, взаимозаменяемость элементов, их взаимосвязь и взаимодействие. Качественными характеристиками можно считать способность элементов потенциала к восприятию достижения научно-технического прогресса, гибкость потенциала.

Инновационный потенциал может служить характеристикой как крупных систем, так и мелких, локальных. Но при этом потенциал любой из подсистем не функционирует изолированно, замкнуто. Наблюдается процесс взаимопроникновения потенциалов, обмен их отдельными составляющими.

Инновационный потенциал организации выступает как материальная предпосылка ускорения реформирования уголовно-исполнительной системы. Между ними существует взаимосвязь – чем выше уровень элементов потенциала и степень их использования, тем шире горизонты внедрения инноваций, больше возможностей для совершенствования деятельности учреждения. Они взаимно совершенствуют и развивают друг друга.

В самой общей постановке элементами потенциала уголовно-исполнительной системы можно считать все ресурсы, которые каким-либо образом связаны с функционированием и развитием ФСИН России. Выбор наиболее важных элементов из огромного их числа представляет собой весьма сложную проблему. Главная трудность анализа состава потенциала уголовно-исполнительной системы заключается в том, что все ее элементы функционируют одновременно и в совокупности. Следовательно, закономерности развития потенциала могут быть раскрыты не как отдельно взятые закономерности развития ее составляющих, а только как их сочетание.

Сущность оптимизации потенциала УИС состоит в анализе эффективности используемых ресурсов, стратегии.

Особое значение приобретают научные исследования методов и принципов, регулирующих развитие инновационного потенциала уголовно-исполнительной системы. Базовыми компонентами анализа становятся инновационные системы, инновационный потенциал научной деятельности, инновационные процессы, инновационные отношения и т. д.

Инновационный потенциал уголовно-исполнительной системы как приоритетная потребность реформирования Федеральной службы исполнения наказаний является актуальным предметом научного осмысления. Широкое использование в современных научных исследованиях новой терминологии (инновационный процесс, инновационная активность, инновационный характер, инновационный потенциал, инновационная деятельность,

инновационная парадигма и др.) подчеркивает вектор развития современной России.

В настоящее время источником наращивания правового потенциала государства становятся идеи и основанные на них инновации.

В рамках проводимого исследования управление рассматривается как функция организованной системы, обеспечивающая сохранение определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию планов и целей. В связи с этим процесс управления предполагает наличие следующих подсистем: организации отношений элементов системы, режима ее функционирования в виде совокупности определенных механизмов, действующих под определенным контролем согласно определенным нормам, развития по принятой Концепции УИС в направлении к какой-либо цели.

В аспекте изложенного отметим, что развитие инновационного потенциала УИС представляет собой ее закономерное качественное изменение, характеризующееся как необратимое и направленное. Одновременное наличие этих свойств отличает развитие от других изменений.

Обратимые изменения характерны для процессов функционирования, то есть циклического воспроизведения постоянной системы связей и отношений. При отсутствии направленности изменения не могут накапливаться, что лишает процесс свойственной для развития единой, внутренне взаимосвязанной линии, а отсутствие закономерностей характеризует случайные изменения.

Существенную характеристику развития составляет время, поскольку всякое развитие осуществляется в реальном времени и только время выявляет его направленность.

Активизация инновационной деятельности, повышение ее эффективности, определение и установление рационального сочетания между составляющими инновационного процесса, расширение сферы применения инноваций и оптимальное планирование инновационной

деятельности предопределяют формирование и развитие инновационного потенциала УИС.

Управление формированием инновационного потенциала ФСИН России основывается на анализе системы факторов восприимчивости к инновациям.

Деятельность ФСИН России свидетельствует о том, что инновационная деятельность в современных условиях является наиболее существенным фактором, определяющим количественные и качественные параметры развития уголовно-исполнительной системы.

В отечественной научной литературе имеет место ряд вопросов, отражающих взаимосвязь инновационной деятельности и развития сложных систем, рассмотренных недостаточно полно.

В результате сложилось мнение, согласно которому увеличение масштабов инновационной деятельности называют определяющим условием эффективного функционирования любой организации или более сложной системы.

Можно согласиться с данным утверждением, но при выполнении некоторых условий, в частности необходимо очень корректно подходить к выработке стратегии инновационного развития и обязательно учитывать при этом степень соответствия инновационного потенциала, которым обладает та или иная система, параметрам ее развития.

Данный подход позволяет утверждать, что формирование инновационного потенциала зависит от того, насколько учреждение готово воспринять ту или иную инновацию. Восприятие инноваций может иметь форму признания инноваций, когда вся система заинтересована и подготовлена к их внедрению, или отрицания инноваций, когда они противоречат интересам деятельности или когда учреждения не готовы к их внедрению.

Степень признания и отрицания инноваций может быть различной в зависимости от соотношения влияния факторов, обуславливающих

признание, и факторов, обуславливающих отрицание. Если влияние этих факторов сбалансировано, система будет как бы безразлична к внедрению инновации.

Таким образом, восприятие инноваций определяется параметрами системы организации и инноваций.

Влияние свойств системы на восприимчивость инноваций следует оценивать по следующим направлениям:

- ✓ общесистемная восприимчивость. К общесистемным факторам, влияющим на восприятие инноваций, относятся: диверсификация, стандартизация и коммуникационные свойства. Указанные параметры организации способствуют инновации, если она получила признание;

- ✓ восприимчивость технической системы. Основными факторами здесь являются параметры целостности и обособленности технической системы, ее научный уровень. В данном случае признание инновации проявляется в том, что техническая система открыта для инноваций, осуществляемых на тех или иных участках учреждения. Приводя к повышению эффективности технической системы, инновации не требуют существенной модификации других участков системы;

- ✓ восприимчивость организации к инновациям.

Признание инновации организацией носит характер прогрессивного восприятия: организация всеми способами содействует процессу внедрения; положительная восприимчивость персонала. Признание инновации персоналом означает его поддержку.

Характер восприятия одних и тех же инноваций отдельными подразделениями уголовно-исполнительной системы может быть различным, поэтому одной из важнейших задач управления развитием инновационного потенциала ФСИН России является создание условий, обеспечивающих признание инновации как можно большим числом составляющих (параметров) уголовно-исполнительной системы.

На улучшение качества уголовно-исполнительной системы в результате инноваций можно рассчитывать лишь в том случае, если имеет место их признание самой системой в целом. Для этого необходимо оптимальное сочетание следующих свойств инноваций:

- ✓ объект инноваций;
- ✓ размах (или уровень) инноваций;
- ✓ сочетание свойств целостности и обособленности инноваций и процесса их внедрения;
- ✓ степень радикальности инноваций;
- ✓ степень видоизменения инноваций;
- ✓ форма восприятия инноваций.

На основании изложенного можно утверждать, что потенциал уголовно-исполнительной системы – это главный критерий целесообразности ее совершенствования. Через развитие потенциала идет развитие ФСИН России и ее подразделений. Развитие организации в данном случае рассматривается как реакция на изменения внешней среды и потому носит стратегический характер.

Задача управления развитием инновационного потенциала ФСИН России состоит в том, чтобы перевести ее потенциал из одного состояния в другое, более высокое, достаточное для достижения цели.

Развитие инновационного потенциала УИС характеризуется наличием оптимальных результатов внедрения новой или усовершенствованной инновационной темы и технических процессов. Здесь следует решать задачи, касающиеся оценки степени новизны инноваций и различий в их уровне: является ли инновационный продукт новым для отрасли, что, в свою очередь, отражает: влияние инноваций на конечные результаты финансово-хозяйственной деятельности учреждения; влияние инноваций на эффективное использование ресурсов организации.

Следует отметить, что инновационный процесс по своей сути является процессом, характеризующимся сложным поведением и

множеством неизвестных и неизмеряемых количественных показателей. Исходя из этого, управление развитием инновационного потенциала предполагает создание информационной базы инновационной деятельности. Практическая реализация указанного направления предусматривает разработку системы показателей, характеризующих следующие аспекты инновационной деятельности:

- взаимосвязь между инновационной активностью и характеристиками организации;
- взаимодействие подразделений;
- инновационную деятельность в направлении в целом;
- взаимосвязь между инновациями и результатами деятельности организации;
- инновационную деятельность в региональных структурах.

Формирование инновационного потенциала для уголовно-исполнительной системы необходимо осуществлять в рамках комплексного подхода. В связи с этим были предложены следующие принципы формирования инновационного потенциала:

- наличие развитой системы нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности;
- системный характер инновационного развития ФСИН России;
- наличие развитой инфраструктуры научно-исследовательских и образовательных учреждений УИС;
- адаптируемость уголовно-исполнительной системы к изменениям внешней среды;
- инвестиционная поддержка инновационных процессов во ФСИН России.

Инновационный потенциал определяется способностью и готовностью учреждения осуществлять эффективную инновационную деятельность. Способность – это наличие и сбалансированность структуры потенциала (ресурсов, необходимых для инновационной деятельности). Готовность – это

достаточность уровня развития потенциала и имеющихся ресурсов для осуществления инновационной деятельности.

Анализ системы управления формированием и развитием инновационного потенциала позволяет установить ряд особенностей, характеризующих деятельность учреждения в перманентно изменяющемся мире: чувствительность; способность к обучению; способность генерировать подходящие к ситуации необычные решения; экспериментирование; внутренняя коммуникабельность; готовность к риску; абсорбционность. На основе перечисленных черт следует сформулировать такое отдельное качество организации, как инновационность.

В заключение сделаем вывод о том, что управление формированием и развитием инновационного потенциала уголовно-исполнительной системы позволит обеспечить:

- максимальные темпы реформирования уголовно-исполнительной системы;
- достижение высокого уровня служебной деятельности;
- оптимальное использование всех видов ресурсов.

### **§ 3. Направления повышения эффективности инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе**

Если говорить о стабильных и важных в теоретическом и практическом отношениях аспектах управленческой деятельности, то оценка эффективности систем и процессов (в частности, инновационных) имеет принципиальное значение. В связи с этим рассмотрение вопросов оценки инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе весьма актуально и заслуживает более пристального внимания в силу целого ряда обстоятельств.

Во-первых, проблемы анализа и оценки эффективности инновационной деятельности связаны с общей проблематикой эффективности в различных областях функционирования государства и общества, в частности в сфере исполнения уголовных наказаний. Отсюда следует, что те или иные теоретические и практические подходы к анализу и оценке эффективности организации и деятельности могут быть использованы при решении проблем оценки эффективности инновационных процессов в Федеральной службе исполнения наказаний.

Во-вторых, каждый инновационный процесс, внедрение новых форм и методов, а иногда и отдельные элементы не могут быть копией предыдущих нововведений, их элементов, во всех без исключения деталях. И это естественно, потому что на практике не бывает двух одинаковых, абсолютно сходных во всех отношениях ситуаций. Вместе с тем это только одна сторона вопроса. Принципиально важным, с нашей точки зрения, является то, что каждый новый инновационный процесс, каждое нововведение должно вбирать в себя все позитивные моменты прежней организации и деятельности уголовно-исполнительной системы и на этой основе совершенствовать не только процессы исполнения уголовных наказаний, но и собственно инновационную деятельность. В связи с этим только обоснованная оценка ее эффективности может дать ответ на вопрос о путях ее совершенствования, результатах,

полученных от внедрения в практику новых форм и методов, причинах недостатков и ошибок в организации и осуществлении нововведений.

Оценка инновационной деятельности представляет интерес не только с точки зрения степени реализации поставленной задачи – внедрения нововведений. Рассматриваемая функция несет и другие немаловажные нагрузки, на которые следует обратить внимание. Оценка выступает в роли рычага, стимулирующего деятельность сотрудников ФСИН России. Так, в процессе инновационной деятельности оценка полученных результатов на конкретных участках работы позволяет высветить отношение сотрудника к нововведению и к делу в целом, то есть выявить отклонения от заданной цели и учесть их в дальнейшем. Кроме того, оценка как фаза в инновационном процессе позволяет более четко обозначить новые рубежи и задачи, стоящие перед уголовно-исполнительной системой. Этому способствует то обстоятельство, что оценка итогов инновационных преобразований создает информационную базу для принятия новых решений в области инноватики и собственно исполнения уголовных наказаний.

В-третьих, изучение научной литературы показало, что методологические и методические подходы к оценке эффективности организации деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, рассматривались в ряде работ, в частности в работах ученых ФСИН России: В.М. Анисимкова, И.П. Башкатова, И.П. Зайцева, А.И. Зубкова, А.М. Михлина, И.А. Сперанского, Г.А. Туманова, В.П. Шупилова и других. Эти исследования выявили значительное количество общих точек зрения, но многие вопросы остаются спорными.

На наш взгляд, к настоящему времени при наличии определенных положительных тенденций в теории и практике управления УИС еще не выработаны единые методологические принципы оценки эффективности деятельности Федеральной службы исполнения наказаний. Не согласованы нормативы и система учитываемых показателей, отсутствует взаимосвязь критериев эффективности на разных уровнях управления, нет единства мнений

по вопросу о критериях эффективности организации и деятельности уголовно-исполнительной системы в целом.

К сожалению, результаты проведенного нами исследования свидетельствуют о том, что проблемы оценки эффективности инновационной деятельности уголовно-исполнительной системы остаются малоизученными, хотя требуют тщательной научной разработки. Вместе с тем, по нашему мнению, проблематику, теоретические и методологические подходы к оценке эффективности организации и деятельности ФСИН России правомерно в определенной мере экстраполировать и на исследуемую нами в данном параграфе проблему.

В связи с изложенным в процессе исследования была предпринята попытка высветить общие, но весьма важные теоретические, методологические и технологические подходы к оценке эффективности инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе. Мы постарались учесть не только практическую важность, но и сложность, новизну и значительный масштаб рассматриваемой проблемы.

Исследование теоретических основ оценки эффективности инновационной деятельности в УИС предполагает решение трех взаимосвязанных задач, к которым относятся:

- определение понятия и сущности эффективности инновационной деятельности в УИС;
- определение критериев и показателей оценки эффективности инновационной деятельности в УИС;
- определение методики (процедуры) оценки эффективности инновационной деятельности в УИС.

Эффективность инновационной деятельности в УИС необходимо рассматривать в контексте научных взглядов на эффективность государственного управления в целом и эффективность функционирования УИС в частности.

Несмотря на большое значение проблемы эффективности государственного управления, на сегодняшний день отсутствует однозначность в ее понимании<sup>1</sup>.

Согласно общенаучному представлению, эффективность (от лат. «effectivus» – исполнение, действие) определяется как результативность, или способность давать эффект, приводить к нужному результату<sup>2</sup>.

Сущность эффективности неразрывно связывается с тремя понятиями: «цель», «средства» и «результаты». Так, Л.Ш. Берекашвили определяет понятие эффективности как степень достижения системой заданных целей, выраженную количественно-качественными характеристиками конечных результатов труда и их соответствия произведенным для этого затратам. Само явление эффективности имеет управленческую природу<sup>3</sup>.

По мнению В.Г. Афанасьева, эффективность выступает как сложный комплекс интегрированных слагаемых понятия социального управления. Он включает в себя достигнутый результат деятельности; его соотношение с заданной целью; степень удовлетворения соответствующей общественной потребности; произведенные затраты всех видов ресурсов.

Следует отметить, что В.Г. Афанасьев выделил и четвертый компонент эффективности, помимо целей, затрат и результатов. Это степень удовлетворения социальной потребности. Важность данного компонента отмечает и Г.В. Атаманчук. По его мнению, «эффект есть сумма двух компонентов: во-первых, разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном «сальдо», то есть о пользе, принесенной человеческими усилиями; и во-вторых, способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества,

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: учеб. пособие для вузов. М., 2006. С. 387; Кравченко А.Г. Эффективность исполнительной власти в современной России // Философия права. 2005. № 2. С. 36.

<sup>2</sup> См.: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. 1528 с.

<sup>3</sup> См.: Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М., 1981. С. 82.

людей»<sup>1</sup>. Среди эффектов государственного управления (производственных, экономических) главную роль, как отмечает Г.В. Атаманчук, играют социальные эффекты. Социальный эффект представляет собой совокупный и общий положительный результат, который получает общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей<sup>2</sup>.

С учетом задач настоящего исследования следует отметить, что виды эффектов (и соответственно, виды эффективности) инновационной деятельности в УИС определяются ее объектами и целями. Если реализация инновации осуществляется в производственном секторе УИС и имеет целью повышение объема и качества производимой осужденными продукции, то, безусловно, актуальным становится определение производственного и экономического эффектов инновационной деятельности. Однако при оценке эффективности каждой инновации необходимо иметь в виду главные задачи функционирования УИС. К ним относятся исправление осужденного, восстановление социальной справедливости, общая и частная превенция<sup>3</sup>. В связи с этим при реализации любой инновации необходимо оценивать ее конечный социальный эффект, то есть то, каким образом результаты внедрения инноваций удовлетворяют те или иные потребности социальных групп, связанные с исполнением уголовных наказаний. Игнорирование этих потребностей при разработке и внедрении новшеств противоречит целям управления в УИС.

Эффективность функционирования УИС как элемента системы государственного управления является самостоятельным предметом оценки<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Афанасьев В.Г.* Об эффективности социального управления // *Вопр. философии.* 1982. № 7. С. 58, 60–66; *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2010. С. 468.

<sup>2</sup> См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. С. 470.

<sup>3</sup> См.: Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2008) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1996. № 25. Ст. 2954; *Организация управления в уголовно-исполнительной системе: учебник.* М., 2010. С. 28.

<sup>4</sup> См.: *Кузьмин С.И.* К вопросу об эффективности уголовно-исполнительной системы Минюста России // *Пути повышения эффективности деятельности УИС Минюста*

В литературе сложилось узкое и расширенное толкование понятия эффективности деятельности УИС. В первом случае под эффективностью подразумевают степень достижения целей, стоящих перед учреждениями и органами, исполняющими наказания. Однако достижение данных целей зависит не только от деятельности учреждений и органов УИС, но и от влияния многих других факторов. Поэтому наряду с оценкой степени достижения таких целей учитываются промежуточные результаты работы, связанные с осуществлением основных функций учреждений и органов УИС: охраны, обеспечения безопасности, воспитательной работы и других<sup>1</sup>.

Инновационная деятельность относится к одной из функций учреждений и органов УИС. Особенно важным в контексте рассматриваемой проблемы является то, что реализация данной функции направлена на повышение эффективности функционирования ФСИН России, поэтому связь между эффективностью инновационной деятельности и эффективностью функционирования учреждений и органов УИС очевидна. Если эффективное выполнение других функций является необходимым условием эффективности функционирования уголовно-исполнительной системы, то эффективная инновационная деятельность влечет за собой повышение этой эффективности. Говоря языком математики, если в первом случае речь идет о линейной функции, то во втором – налицо функция степенная. Повышение эффективности осуществления других функций линейно отражается на повышении общей эффективности, повышение эффективности инновационной деятельности влечет повышение общей эффективности в N-й степени.

Эффективность инновационной деятельности в УИС следует определять как соответствие результата внедрения инновации поставленным целям, произведенным затратам, а также способность данных результатов удовлетворять потребности общества, связанные с исполнением уголовных

---

России в современный период: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Владимир, 20 нояб. 2003 г.). Владимир, 2004. С. 28.

<sup>1</sup> См.: Организация управления в уголовно-исполнительной системе. С. 515.

наказаний. При анализе эффективности инновационной деятельности необходимо выделять целевой, ресурсный, результативный и социальный аспект.

Цели инновационной деятельности состоят в совершенствовании деятельности учреждений и органов УИС. Их определение осуществляется на этапе стратегического планирования. При этом, как нами было отмечено в предыдущем параграфе, цель той или иной инновации заключается в разрешении определенной проблемы. В свою очередь, содержание данной проблемы обусловлено соответствующей неудовлетворенной потребностью, поэтому в цели инновационной деятельности в определенной мере заложен уровень удовлетворения потребности, вызвавшей постановку данной цели.

Целевой компонент на сегодняшний день является наиболее значимым при определении эффективности деятельности учреждений и органов УИС. Как отмечает В.Е. Уткин, концепция «целевого» понимания эффективности предпочтительна. Она базируется на комплексной оценке всех аспектов деятельности системы управления. Ее суть состоит в том, что результаты управленческой деятельности должны оцениваться по тому, как она выполняет поставленные перед системой задачи, то есть наиболее эффективной будет система, обеспечивающая наивысшую степень удовлетворения целей<sup>1</sup>.

Однако не все ученые придерживаются такой позиции. Так, по мнению Г.В. Атаманчука, целерациональный критерий эффективности управления соотносится лишь с субъектом управления (его целями) и соответственно ничего не говорит о том, как управление влияет на управляемые объекты<sup>2</sup>.

На наш взгляд, распространение целерационального подхода к эффективности деятельности УИС обусловлено его относительной простотой в применении. Однако такое применение оправдано лишь в том случае, когда

---

<sup>1</sup> См.: Уткин В.Е. Оценка эффективности управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 50.

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. С. 458.

в целях управления отражаются реальные потребности управляемых объектов.

Рассмотренный нами целевой аспект эффективности инновационной деятельности позволяет судить об эффективности лишь с одной стороны. Для объективной ее оценки нужен анализ других аспектов эффективности.

По мнению В.М. Анисимкова, один аспект эффективности не приводит к ее объективной оценке, поскольку он может быть получен при различных комбинациях материальных, трудовых затрат и усилий<sup>1</sup>. В связи с этим при оценке эффективности инновационной деятельности необходимо уделять внимание другим ее аспектам: ресурсному, результативному, социальному.

Ресурсный аспект эффективности состоит в том, что для достижения целей инновационной деятельности используются определенные средства. К ним относятся кадровые, финансовые, материально-технические ресурсы, затраты времени и другие. Состав таких средств применительно к одной цели может быть различным. В данном случае наиболее эффективной будет признана та инновация, для реализации которой требуются наименьшие затраты.

Результаты инновационной деятельности являются ключевым моментом при оценке ее эффективности. При анализе результатов необходимо учитывать три аспекта.

Первый аспект состоит в установлении того, действительно ли результат возник в результате внедрения инновации или его появление вызвано действием каких-либо других компонентов.

Второй аспект связан с поиском и определением источника результата инновационной деятельности. Важно определить, что именно стало источником полученного эффекта. В качестве наглядного примера, иллюстрирующего данный аспект, на наш взгляд, целесообразно обратиться к Хоторнским экспериментам, целью проведения которых было выявление

---

<sup>1</sup> См.: Анисимков В.М. Проблема оценки эффективности деятельности ИТК: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 59.

зависимости между различными условиями труда (освещенность и другие) и его организацией, с одной стороны, и производительностью труда, с другой. По итогам экспериментов был сделан ряд выводов. Один из них носит название «хоторнский эффект». Суть его состоит в том, что положительные результаты эксперимента (повышение производительности) вызываются не специально создаваемыми изменениями (улучшение условий труда или его организации), действие которых, собственно, и является предметом исследования в самой экспериментальной ситуации, а вмешательством ученых. Критики утверждают, что увеличение выработки в группе девушек вызвано не введением пауз отдыха, а тем фактом, что им нравилась новая ситуация, повышенный интерес к ним<sup>1</sup>. Данный пример показывает, что не всегда предполагаемые новаторами действия в рамках инновационной деятельности приводят к нужному эффекту, он может быть достигнут и благодаря иным действиям новаторов.

Не всегда в работах ученых должное внимание уделяется такому аспекту эффективности государственного управления, как степень удовлетворения потребностей общества. Однако именно этими потребностями обусловлено существование самой системы государственного управления. Инновационная деятельность как неотъемлемый элемент данной системы в результате также приводит к удовлетворению тех или иных потребностей, вызвавших необходимость ее осуществления. Следовательно, внимание новаторов в большей мере должно быть сконцентрировано не на технологии инновационной деятельности, а на том, насколько разрабатываемое новшество отвечает потребностям субъекта и объекта управления.

Логика инновационной деятельности в УИС должна быть подчинена, в первую очередь, потребностям и интересам социальных групп, вовлеченных в процесс управления в области исполнения уголовных наказаний. Именно

---

<sup>1</sup> См.: Кравченко А.И. История менеджмента: учебное пособие для вузов. М., 2005. С. 353.

этот социологический аспект технологии инновационной деятельности надо положить в основу осуществляемых в ее рамках мероприятий по кадровому обеспечению. Процесс инновационной деятельности, осуществляемый в том или ином учреждении или органе ИС, не только не должен противоречить интересам работающих в нем сотрудников (иначе реализация инновации окажется неэффективной), но и должен в наибольшей степени отвечать их ожиданиям. При подготовке любого изменения следует проводить разъяснительную работу среди сотрудников, в ходе которой до них бы доводилось, что это изменение необходимо и соответствует их интересам.

В рамках рассмотрения эффективности инновационной деятельности в УИС заслуживает положительной оценки опыт по развертыванию в территориальных органах УИС системы электронного мониторинга поднадзорных лиц ФСИН России, позволивший повысить эффективность контроля за поведением осужденных к наказаниям, альтернативным лишению свободы. Другой пример – оснащение учреждений, исполняющих уголовные наказания, новыми интегрированными системами безопасности, которые по техническим характеристикам не уступают лучшим зарубежным аналогам, имеют широкие возможности для модернизации и адаптации к различным условиям эксплуатации. Благодаря внедрению данных новаций надежность охраны учреждений территориальных органов ФСИН России повысилась до 99,2 %<sup>1</sup>.

Перечисленные черты эффективности инновационной деятельности соответствуют общим признакам, присущим как в целом эффективности деятельности учреждений и органов УИС, так и эффективности осуществления их отдельных функций. Наряду с данными чертами эффективность инновационной деятельности имеет ряд специфических черт, которые обусловлены сущностными особенностями инноваций в уголовно-исполнительной системе. Это обуславливает наличие ряда обстоятельств,

---

<sup>1</sup> См.: Итоги деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за 2012 год. М., 2013.

которые необходимо учитывать при оценке эффективности инновационной деятельности.

Во-первых, процесс инновационной деятельности носит дискретный характер. Если реализация таких функций учреждений и органов УИС, как охрана, обеспечение безопасности, воспитательная, оперативная работа, происходит непрерывно, то внедрение инноваций осуществляется от случая к случаю. Инновационные процессы в УИС в настоящее время нестабильны. Эта проблема присуща всему государственному управлению. Как отмечает И.В. Бестужев-Лада, «еще со времен Макса Вебера было досконально установлено, что основная объективная социальная функция любой бюрократии – торможение любых нововведений»<sup>1</sup>. Ученый замечает, что в известной мере эта стабилизирующая роль полезна для общества, поскольку далеко не всякое нововведение является конструктивным<sup>2</sup>. По нашему мнению, быстрая динамика развития общества предъявляет соответствующие требования к темпам развития управления данным обществом. В условиях бурно протекающих изменений в общественной жизни косность властных структур становится не стабилизатором, а тормозом общественного прогресса. УИС, являясь органичной частью системы государственного управления, которая также должна активно реформироваться, что закономерно и происходит в наши дни. В связи с этим необходимо обобщать инновационный опыт в УИС с целью придания инновационным процессам определенной стабильности. На основе обобщающих данных целесообразно разработать критерии эффективности преобразований, а также алгоритм ее оценки.

Во-вторых, инновационной деятельности присуща достаточно высокая степень риска, которая заключается в возможности негативных отклонений<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бестужев-Лада И.В. Прогнозное обоснование социальных нововведений. М., 2003. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов: утв. Минэкономки России, Минфином России, Госстроем России 21 июня 1999 г. № ВК 477 // СПС «КонсультантПлюс».

Риск, как мы уже отмечали, служит неотъемлемым атрибутом инновационной деятельности в силу ее новаторского, творческого характера. Большой риск обуславливает высокие требования к качеству инноваций. Значительное внимание в силу данного обстоятельства должно уделяться прогнозированию. Во многом от эффективности прогнозирования зависит эффективность инновационной деятельности. Главная трудность, как отмечает Дж.К. Джонс, заключается в том, что новатор должен на основании современных данных прогнозировать некоторое будущее состояние, возникающее только в том случае, если его прогнозы верны. Предположения о конечном результате инновационной деятельности приходится делать еще до того, как исследованы средства для его достижения<sup>1</sup>.

В-третьих, между процессом инновационной деятельности и его результатом может быть достаточно большой временной интервал. Возникновение полезного эффекта может происходить постепенно, поэтому при оценке эффективности на данное обстоятельство необходимо обращать внимание.

Названные особенности инновационной деятельности значительно осложняют определение основных критериев и показателей ее эффективности. Между тем, по словам Ю.Е. Аврутина, «не будучи соотнесенной с конкретными критериями, характеризующими правовые, социальные, организационные координаты содержания и осуществления социальной деятельности, понятие «эффективность» является абстрактной категорией и не может выполнять продуктивные функции ни с точки зрения научного мышления, ни с точки зрения потребностей социальной практики»<sup>2</sup>.

Критерий представляет собой «признак, на основе которого оценивается факт, определение, классификация»<sup>3</sup>. Критерии эффективности

---

<sup>1</sup> См.: *Джонс Дж.К.* Методы проектирования: пер. с англ. М., 1986. С. 49.

<sup>2</sup> *Аврутин Ю.Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования): монография. СПб., 2008. С. 8.

<sup>3</sup> См.: *Марков М.* Технология и эффективность социального управления. М., 1982. С. 112.

инновационной деятельности в УИС являются по своей сути признаками, посредством анализа которых можно определять качество инноваций, их соответствие потребностям общества области исполнения уголовных наказаний.

Критерии эффективности выполняют две функции в процессе инновационной деятельности.

Во-первых, они являются средством принятия решений при наличии двух и более альтернатив. В данном качестве критерии выполняют прогностическую функцию. При разработке нескольких вариантов внедрения новаций и выборе одного из них применение критериев эффективности позволяет сделать прогноз о возможных последствиях реализации данных новшеств.

Во-вторых, критерии эффективности используются в качестве средства контроля и оценки тех действий, которые были совершены или совершаются в процессе инновационной деятельности. В данном случае критерии эффективности выполняют важную роль в ходе осуществления обратной связи в рамках инновационной деятельности, что позволяет вовремя вносить необходимые коррективы в новации<sup>1</sup>.

К критериям эффективности как инструменту оценки инновационной деятельности предъявляется ряд требований. К таким требованиям относятся соответствие критериев целям инновационной деятельности, их обоснованность и измеримость, согласованность и непротиворечивость, а также максимально полное отражение ими полноты и всесторонности инновационной деятельности<sup>2</sup>.

Наряду с критериями эффективности в процессе инновационной деятельности используются показатели эффективности. Между данными понятиями имеются различия.

---

<sup>1</sup> См.: *Берекашвили Л.Ш.* Указ. соч. С. 67.

<sup>2</sup> См.: *Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. А.П. Коренева.* М., 2010. С. 213.

Критерии относятся к качественной характеристике инновационной деятельности, они выполняют методологическую роль основных признаков, по которым оценивается эффективность. Данные признаки отражают сущностные черты инновационной деятельности. Показатели же – категория, позволяющая оценивать инновацию с количественной стороны. При этом по отношению к критериям они выполняют обеспечивающую функцию – придают количественную определенность критериям<sup>1</sup>. Как отмечает А.Х. Миндагулов, критерии и показатели эффективности находятся между собой в отношении постоянной и переменной величин. Критерий как величина постоянная устанавливается в виде меры (стандарта, нормы, образца) для оценки движения и изменений каких-либо социальных явлений и процессов. Показатель характеризует соответствие или несоответствие оцениваемых явлений и процессов установленным критериям, и в этом смысле является величиной переменной<sup>2</sup>.

Разграничение понятий критериев и показателей эффективности является существенной посылкой при оценке инновационной деятельности. Отсутствие определенности в понимании содержания данных понятий, смешение их приводят к ошибкам в процессе инновационной деятельности. Необходима также разработка системы критериев и показателей эффективности различных видов инновационной деятельности в УИС. Наличие такой системы, всесторонне и объективно характеризующей данный процесс, будет препятствовать субъективному подходу к его оценке.

Сложность систематизации критериев и показателей эффективности инновационной деятельности в УИС обусловлена многообразием нововведений, эффективность которых имеет сущностные особенности. «Конечная» эффективность инновационной деятельности определяется эффективностью конкретного нововведения. В каждом случае количество

---

<sup>1</sup> См.: Уткин В.Е. Указ. соч. С. 73.

<sup>2</sup> См.: Миндагулов А.Х. Научные основы управления в сфере профилактики преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 281.

критериев и показателей, непосредственно характеризующих результаты внедрения инновации, зависит от сложности и масштаба нововведения.

В работах ряда авторов предпринята попытка сформулировать некоторые критерии эффективности нововведений. Так, авторы учебника по управлению персоналом организации под редакцией А.И. Кибанова выделяют критерии и показатели экономической и социальной эффективности совершенствования системы и технологии управления персоналом. Например, показателями совершенствования организационной структуры управления выступают количество и состав управленческих подразделений на разных иерархических уровнях, тип существующей структуры управления, число уровней управления; уровень управляемости в сравнении с нормой управляемости; затраты на управление по отдельным функциональным подразделениям и уровням управления<sup>1</sup>.

Заслуживают внимания предложения Б.З. Мильнера, касающиеся оценки эффективности инновационной деятельности. Критерием эффективности при сравнении различных инноваций, по мнению ученого, служит возможность наиболее полного и устойчивого достижения конечных целей системы управления при относительно меньших затратах на ее функционирование. Критерием же эффективности мероприятий по совершенствованию организационной структуры выступает возможность более полного и стабильного достижения установленных целей или сокращения затрат на управление, эффект от реализации которых должен за нормативный срок превысить текущие затраты<sup>2</sup>. Б.З. Мильнер выделяет три группы показателей, используемых при оценке эффективности аппарата управления и его структуры:

1. Группа показателей, характеризующих эффективность системы управления, выраженных в конечных результатах деятельности организации и затратах на управление. Применительно к деятельности учреждений и

---

<sup>1</sup> См.: Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. С. 606–614.

<sup>2</sup> См.: Мильнер Б.З. Теория организации: учебник. М., 2004. С. 488.

органов УИС конечными результатами являются определенный уровень рецидива преступлений, а также показатели деятельности по отдельным функциональным направлениям (надзор за осужденными, оперативно-розыскная деятельность, охрана, конвоирование, воспитательная работа, привлечение осужденных к труду и другие).

2. Группа показателей, характеризующих содержание и организацию процесса управления, в том числе непосредственные результаты и затраты управленческого труда. К таким показателям относятся производительность, экономичность, адаптивность, гибкость, оперативность, надежность.

3. Группа показателей, характеризующих рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень, которые могут использоваться в качестве нормативных при анализе эффективности проектируемых вариантов новых структур.

Предложенные Б.З. Мильнером показатели, по нашему мнению, могут применяться для оценки эффективности инновационной деятельности в УИС с учетом ее специфики.

Первостепенной задачей оценки эффективности инновационной деятельности, по мнению Н.В. Малаховой, является выделение результатов собственно нововведения. Такими результатами следует считать показатели организации и деятельности органа или подразделения, непосредственно predetermined нововведением. Для определения указанного результата необходимо исключить из общего суммарного результата показатели, являющиеся следствием воздействия различных сопутствующих факторов внешней по отношению к учреждению или органу среды (изменения законодательства, возникновение чрезвычайных ситуаций и другие факторы, существенно влияющие на конечные результаты деятельности учреждения или органа)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Малахова Н.В. Организационно-правовые основы инновационной деятельности в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 196.

Н.В. Малахова не указывает конкретных критериев и показателей эффективности инновационной деятельности, однако обращает внимание на требования, предъявляемые к результатам нововведений. К таким требованиям относятся представительность и устойчивость. Представительность достигается внедрением новшества не в одном, а в нескольких сходных по условиям оперативной обстановки органах или подразделениях. Показателем устойчивости является возможность использования новых форм и методов с положительным исходом, на похожих объектах, в аналогичных условиях на относительно значительном отрезке времени<sup>1</sup>.

По нашему мнению, в отношении инноваций в УИС применим ряд требований, соблюдение которых позволит повысить их эффективность. Данные требования должны приниматься во внимание руководителем учреждения или органа УИС при выборе варианта инновации, подлежащей внедрению. По своей сути, эти требования относятся к критериям проектной эффективности<sup>2</sup>.

Исходя из сущности инновационной деятельности в УИС, на наш взгляд, целесообразно предъявлять следующие требования к ее эффективности:

1. **Новшество инновации.** Суть данного требования заключается в том, что инновация должна в своей основе содержать реальные новшества, внедрение которых действительно позволит улучшить работу учреждения или органа УИС. Внедрение сомнительных новшеств, нововведение ради нововведения приводят к нерациональному использованию ресурсов, отвлекают силы и средства учреждений и органов УИС от решения их текущих проблем. В соответствии с требованием инновационности можно выделить несколько видов инновации. Инновация может быть радикальной, отличающейся принципиальной новизной отражения всех

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 199.

<sup>2</sup> См.: Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М., 2008. С. 72.

аспектов объекта; комбинированной, сочетающей инновационные и традиционные формы и решения; проектом совершенствования, предполагающим частичное изменение состояния объекта до определенного качественного предела.

2. **Гибкость инновации.** В основе данного требования лежит адаптивность инновации к изменениям внешней среды. В ходе реализации инновации могут возникнуть изменения в субъективном и объективном факторах деятельности учреждения или органа УИС. При этом стратегия и тактика осуществления инновационной деятельности, само содержание инновации должны предусматривать возможность корректирования в соответствии с данными изменениями.

3. **Прогнозная обоснованность инновации.** Это требование предполагает оценку качества прогнозных решений, на основе которых разрабатывается инновация. Достоверность и реалистичность прогнозов достигаются посредством использования передовых достижений в данной области, привлечения широкого круга специалистов, соблюдения соответствующих требований к порядку прогнозирования и содержанию прогноза.

4. **Оперативность.** Значение данного требования обусловлено необходимостью рационального использования времени при осуществлении инновационной деятельности и государственного управления в целом. Как отмечает Г.В. Атаманчук, «любое управленческое решение свою актуальность и рациональность сохраняет лишь в течение весьма короткого времени, до тех пор, пока оно соответствует «схваченным» условиям и факторам, моменту дня»<sup>1</sup>. Инновация также имеет актуальность лишь в определенный промежуток времени. Выход за его пределы снижает эффективность инновационной деятельности.

5. **Экономия затрат.** Речь в данном случае идет об экономии затрат на разработку и, в первую очередь, на реализацию инновации. Экономия

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. С. 489.

ресурсов в условиях ограниченного бюджетного финансирования учреждений и органов УИС становится актуальной проблемой при управлении ими. В ведомственных периодических изданиях регулярно подчеркивается необходимость рационального использования бюджетных средств<sup>1</sup>. Результаты проведенного опроса сотрудников УИС показывают, что недостаточное ресурсное обеспечение выступает основным фактором, препятствующим преобразованиям в УИС. Данную проблему отметили 66 % респондентов (прил. 1). При анализе различного рода новшеств одним из первых обстоятельств, которое принимается во внимание руководителями, является то, каких затрат потребует внедрение этого новшества. Значение данного требования обусловлено централизованным распределением ресурсов в УИС. Для получения дополнительных средств, необходимых для внедрения инновации, которые не предусмотрены планами финансирования, руководитель должен обращаться к вышестоящему начальству. Такой порядок распределения ресурсов, безусловно, осложняет инновационные процессы, «исходящие снизу». Однако строгость при распределении государственных бюджетных средств, контроль за их использованием остаются неотъемлемыми элементами финансовой деятельности государства<sup>2</sup>.

Оценка экономичности инновации предполагает учет не только предполагаемых затрат на его внедрение, но и возможного экономического эффекта. Например, при подготовке и проведении Ижевского эксперимента рассчитывался эффект от сокращения расходов на этапирование осужденных из воспитательных колоний в исправительные колонии по достижении ими восемнадцатилетнего возраста.

При анализе требования экономичности инновационной деятельности необходимо сделать одно, на наш взгляд, довольно существенное замечание. Дело в том, что социальное назначение УИС на современном этапе ее

---

<sup>1</sup> См.: *Клевакин В.* Хозяйствовать надо рачительно // *Ведомости уголовно-исполнительной системы.* 2006. № 9. С. 13.

<sup>2</sup> См.: *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Финансовое право. М., 2005. С. 98.

развития (в отличие от советского периода) не связано напрямую с получением государством экономической выгоды. Задачи, которые сегодня стоят перед учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания, имеют прежде всего социальный характер. Это обстоятельство надо учитывать при оценке эффективности деятельности УИС в целом и инновационной деятельности в УИС в частности.

Будучи вынужденным и экономически неэффективным, функционирование системы исполнения уголовных наказаний эффективно в социальном смысле, поскольку обеспечивает внутреннюю безопасность и тем самым само существование общества. В связи с этим, по словам В.Г. Афанасьева, «важно не превращать экономическую эффективность в самоцель, а по возможности точнее прогнозировать социальные последствия даже самых заманчивых и эффективных экономических преобразований, видеть, как они влияют на судьбы людей»<sup>1</sup>.

Наряду с затратами материальных средств большое значение в оценке эффективности инновационной деятельности имеют затраты людских ресурсов. Здесь необходимо отметить два аспекта. Во-первых, разработка и внедрение инновации может потребовать достаточно серьезных трудовых ресурсов. Для решения этой проблемы нужно отвлекать определенное количество сотрудников от исполнения их обычных, повседневных обязанностей, увеличивая тем самым нагрузку на них и на все подразделение, сотрудниками которого они являются. Во-вторых, само содержание инновации может предполагать внесение изменений в схему распределения трудовых ресурсов в учреждении или органе УИС, в том числе изменений в штатное расписание учреждения или органа. Разрешение названных вопросов оказывает значительное влияние на состояние коллектива сотрудников, затрагивает их интересы. В связи с этим при разработке новшеств, анализе их эффективности и выборе наиболее

---

<sup>1</sup> См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М., 1973. С. 306.

эффективного из них необходимо уделять большое внимание оценке инноваций по критерию экономии людских затрат.

6. **Законность.** Эффективной следует признать лишь ту инновацию, разработка и внедрение которой не влечет за собой нарушений законности. Процесс инновационной деятельности должен протекать исключительно в правовом русле. При выявлении пробелов и недостатков в законодательстве, которые препятствуют успешной реализации инновации, необходимо действовать в соответствии с положениями закона. Одним из выходов из подобных проблемных ситуаций является инициация со стороны учреждений и органов УИС, их должностных лиц разработки предложений по совершенствованию действующего законодательства. При этом целесообразно обращение с такими предложениями в представительные органы власти различного уровня (законодательные органы субъектов Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации).

Например, в рамках масштабного реформирования уголовно-исполнительной системы в 2012 г. по инициативе Министерства юстиции Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний органами государственной власти России приняты 14 федеральных законов, подписаны 3 указа Президента России и 5 постановлений Правительства Российской Федерации. Еще 23 проекта федеральных законов находятся на рассмотрении<sup>1</sup>.

Перечисленные требования к эффективности инновационной деятельности должны приниматься во внимание как самими новаторами в процессе разработки инновации, так и руководителем учреждения или органа УИС при принятии решения о внедрении инновации и оценке результатов такого внедрения. Оценка эффективности инновационной деятельности является не просто техническим актом расчета показателей, а сложным видом управленческого труда. Для его качественного осуществления

---

<sup>1</sup> См.: Итоги деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за 2012 год. С. 8–10

необходимы разработка и использование руководителем соответствующей методики.

Методика оценки эффективности инновационной деятельности в УИС представляет собой совокупность методов и приемов осуществления оценки эффективности.

Цель оценки эффективности зависит от того, на каком этапе инновационной деятельности такая оценка осуществляется. Оценка эффективности на этапе разработки инновации осуществляется с целью выбора оптимального варианта инновации.

Оценка эффективности инновации на этапе ее внедрения направлена на определение возможности и необходимости дальнейшей ее реализации. Результаты проведения эксперимента оцениваются с целью принятия решения о дальнейшем их использовании в практике управления в УИС. В случае получения неудовлетворительных результатов принимается решение об отказе в реализации инновации либо о ее корректировке. Заслуживает внимания то, что для некоторых руководителей характерно нежелание вовремя отказаться от начатых программ, когда становится ясно, что они провалились. Данная черта была отмечена 19 % опрошенных сотрудников УИС (прил. 1). По нашему мнению, своевременный отказ от оказавшихся неэффективными преобразований позволяет сэкономить значительные средства. Решение об этом, каким бы сложным оно ни было для руководителя, должно приниматься на основе результатов объективной оценки эффективности инновации.

Процедура оценки эффективности инновационной деятельности состоит из трех этапов:

- сбор исходной информации;
- расчет критериев эффективности на основе показателей;
- анализ полученной количественной оценки и реакция на ее результаты субъекта оценки<sup>1</sup>.

Конкретное содержание данных этапов зависит от целей оценки.

---

<sup>1</sup> См.: Анисимков В.М. Указ. соч. С. 109.

Процедура оценки эффективности на этапе разработки инновации основана на анализе содержания представленных вариантов. Сбор исходной информации осуществляется руководителем, который оценивает инновацию. Источником информации служат документация, мнение специалистов, сотрудников учреждения или органа УИС. Критерии и соответствующие им показатели эффективности инновации определяет также руководитель. Надо отметить достаточно большую роль субъективного фактора в оценке эффективности инновации. Следовательно, решающее значение имеют управленческие знания и опыт руководителя, которые позволяют ему дать оценку прогнозируемой эффективности инновации. Более сложной и поэтому заслуживающей большего внимания является процедура оценки эффективности инновационной деятельности на этапе внедрения инновации.

Сбор исходной информации в данном случае осуществляется всеми субъектами инновационной деятельности, а не только руководителем. Круг источников информации достаточно широк. Анализируются документы, отражающие показатели эффективности деятельности учреждения или органа (отчетность), проводятся опросы сотрудников и осужденных, изучается общественное мнение. В целях упорядочения информации, используемой для оценки эффективности инновационной деятельности, может создаваться банк данных. Так, при проведении Ижевского эксперимента был создан банк данных, включающий в себя семь разделов: нормативно-правовое обеспечение деятельности экспериментальной воспитательной колонии, общие сведения и характеристика спецконтингента, повышение эффективности исправительного процесса, психологическое обеспечение исправительного процесса, взаимодействие экспериментальной воспитательной колонии с органами государственной исполнительной власти, общественными организациями и религиозными конфессиями по проблемам повышения эффективности исправительного процесса, общая характеристика персонала, научное сопровождение эксперимента.

Большое значение в процессе оценки эффективности инновации имеет информация, отражающая динамику развития ситуации в учреждении или органе. В основе анализа лежат сравнительные данные о деятельности учреждения или органа до и после реализации инновации.

В зависимости от методической схемы внедрения инновации целесообразно выделить два подхода к оценке ее эффективности. Во-первых, ее результаты и их оценка могут устанавливаться путем сравнения показателей учреждения или органа до и после осуществления инновационных преобразований. Во-вторых, оценка может строиться на основе сравнения результатов деятельности органов и подразделений, в которых осуществлялись нововведения, и тех, в которых такие работы не проводились<sup>1</sup>. Возможно комплексное применение того и другого подходов, обеспечивающее повышение достоверности полученных результатов и самой оценки инновации.

Полученная информация обрабатывается и приводится в наиболее приемлемую для расчета критериев эффективности форму. Разработку такой формы целесообразно проводить заранее, на этапе разработки инновации. Это позволит сократить время оценки эффективности и внедрения инновации. Фактор времени имеет на данном этапе чрезвычайно важное значение. В целом, по нашему мнению, процесс инновационной деятельности должен быть организован таким образом, чтобы максимум работ, которые можно сделать заранее, приходился на этап разработки инновации. Этап внедрения включает в себе достаточно высокий риск появления негативных факторов, изменения обстановки инновационной деятельности. Уменьшая напряженность работ на данном этапе, новаторы увеличивают свои возможности реагирования на изменение обстоятельств.

Расчет критериев эффективности на основе соответствующих им показателей представляет собой центральный этап оценки эффективности

---

<sup>1</sup> См.: Малахова Н.В. Указ. соч. С. 191.

инновационной деятельности, в ходе которого определяются количественные и качественные характеристики эффективности.

Результаты расчета анализируются и оформляются в качестве приложения к документам об инновации. В итоге делается вывод о целесообразности дальнейшего внедрения инновации в других учреждениях и органах УИС.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное исследование позволило прийти к определенным выводам, сформулировать ряд теоретических положений и на этой основе внести предложения и рекомендации по совершенствованию инновационной деятельности в УИС. Наиболее важные из них следующие:

1. Инновационная деятельность является неотъемлемой частью любой деятельности, так как направлена в конечном счете на совершенствование и повышение эффективности деятельности.

2. В уголовно-исполнительной системе термин «инновация» практически не используется. Нововведения в практике ФСИН России обычно обозначаются как передовой опыт. В действительности это два разных понятия, неверная трактовка которых может привести к управленческим ошибкам.

3. В целях устранения противоречий и путаницы, а также для принятия точных управленческих решений, на наш взгляд, в ведомственных нормативно-правовых актах необходимо ввести понятия: «инновация в уголовно-исполнительной системе», «инновационный процесс в уголовно-исполнительной системе», «инновационный потенциал УИС и эффективность инновационной деятельности в УИС». Кроме того, надо дать четкое разграничение передового опыта и инновации, а также разработать инновационную инфраструктуру, способствующую реализации инноваций, включая предоставление управленческих, материально-технических,

финансовых, информационных, кадровых, консультационных и организационных услуг.

4. Инновация в УИС – это впервые созданное (или усовершенствованное) и используемое конкретное средство (или способ) служебной деятельности, удовлетворяющее потребностям развития УИС, направленное на достижение поставленных задач и дающее реальный положительный эффект в деятельности уголовно-исполнительной системы.

5. Ведомственное регулирование инновационной деятельности может быть прямым (директивным) и косвенным, с применением экономических рычагов и стимулов. Прямое воздействие предусматривает: 1) правовое обеспечение инновационной деятельности; 2) создание специального подразделения, занимающегося организационной деятельностью в сфере инноваций; 3) прямое государственное финансирование из бюджета различных научных исследований и проектов в форме государственных субсидий, субвенций, государственных заказов и т. п.; 4) разработка целевых ведомственных программ. Система косвенного стимулирования инновационной деятельности должна включать в себя: 1) научные исследования, направленные на реализацию критических приоритетов (фундаментальные исследования, прикладные НИОКР), финансируемые из федерального бюджета, освобождаемые от всех налогов и сборов (кроме страховых взносов в государственные социальные фонды); 2) по прорывным и социально ориентированным проектам в Налоговом кодексе РФ необходимо предусмотреть налоговое стимулирование.

6. Научные и инновационные прогнозы должны стать составной частью прогнозов развития как Федеральной службы исполнения наказаний, так и ее территориальных подразделений. На основе таких прогнозов руководством ФСИН России определяются приоритеты научной и инновационной политики.

7. На сегодняшний день отсутствует системный подход в правовом обеспечении инновационной деятельности в УИС. Проведенный анализ

показал, что положения основных нормативных правовых актов, регулирующих инновационную деятельность в правоохранительной сфере, а также ведомственных правовых актов, регулирующих деятельность Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, не регламентируют инновационную деятельность в уголовно-исполнительной системе, в связи с чем необходимо: 1) включить в содержание Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» статью «Инновационная деятельность УИС», закрепляющую положение, в соответствии с которым совершенствование системы управления в УИС осуществляется на основе разработки и внедрения инноваций, предусматривающих научно обоснованные параметры нововведений; 2) дополнить Положение о Федеральной службе исполнения наказаний нормой, закрепляющей инновационную деятельность как общую функцию управления учреждениями и органами УИС, включить ее в перечень полномочий руководителей учреждений и органов УИС; 3) разработать и принять Инструкцию об инновационной деятельности в УИС.

8. История изучения и внедрения инноваций в организации деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в России, достаточно длительна.

9. Этапы становления и формирования инновационных структур в УИС, были разнородными – от полного отсутствия интереса к данному направлению до формирования достаточно эффективной инновационной системы.

10. Существующая в настоящее время нормативно-правовая база, касающаяся инноваций, во многом себя изжила, и ощущается острая необходимость принятия новых нормативных актов, которые, во-первых, сохранили бы созданные в прошлом и эффективно работающие в настоящее время элементы инновационной системы УИС, а во-вторых, определили бы

новые, более совершенные принципы, методы и организационные формы ее развития.

11. Необходимо создание специального подразделения, занимающегося организационной деятельностью в сфере инноваций. Задачами такого подразделения должны стать сбор, передача, обработка информации путем ее систематизации, обобщения и анализа, осуществление деятельности, направленной на внедрение новшеств и их распространение, разработка научно обоснованных предложений, на основе которых будут приниматься решения, в том числе стратегического характера. Для реализации этих задач предлагается создать специализированное подразделение – Центр инновационной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний (ЦИД ФСИН России). Оптимально, на наш взгляд, создать данное подразделение на базе НИИ ФСИН России, так как на него возложены обязанности по организации работы по изучению и научно-методическому сопровождению передового опыта, формированию единого информационного банка данных передового пенитенциарного опыта и издание сборников «Библиотека передового опыта»

12. Деятельность Центра инновационной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний должна основываться на программировании, поскольку именно оно может обеспечить необходимую координацию и эффективность функционирования данного подразделения.

13. Главным и ключевым элементом инновационного потенциала ФСИН России является интеллектуальный (управленческий) ресурс, то есть способность мобилизовать и организовать свои потенциальные возможности в единую систему с целью выполнения задач, закрепленных в Концепции развития УИС до 2020 года. Следовательно, необходимо внесение изменений в программы подготовки управленческих кадров ФСИН России и организацию служебной подготовки сотрудников уголовно-исполнительной системы.

14. Управление формированием и развитием инновационного потенциала уголовно-исполнительной системы позволит обеспечить максимальные темпы ее реформирования, достижение высокого уровня эффективности служебной деятельности и оптимальное использование всех видов ресурсов.

15. К настоящему времени при наличии определенных положительных тенденций в теории и практике управления УИС еще не выработаны единые методологические принципы оценки эффективности деятельности Федеральной службы исполнения наказаний. Не согласованы нормативы и система учитываемых показателей, отсутствует взаимосвязь критериев эффективности на разных уровнях управления, нет единства мнений по вопросу о критериях эффективности организации и деятельности уголовно-исполнительной системы в целом.

16. Эффективность инновационной деятельности в УИС следует определять как соответствие результата внедрения инновации поставленным целям, произведенным затратам, а также способность данных результатов удовлетворять потребности общества, связанные с исполнением уголовных наказаний. При анализе эффективности инновационной деятельности необходимо выделять целевой, ресурсный, результативный и социальный аспекты.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ****I. Официальные документы и нормативные акты**

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Статут, 2009.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
3. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 30.12.2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 2. – Ст. 198.
4. О науке и государственной научно-технической политике: Федер. закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 27.09.2013) // СПС «КонсультантПлюс».
5. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2012): Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
7. Об инновационном центре «Сколково»: Федер. закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (ред. от 30.12.2012) // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 33. – Ст. 1316.
10. О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 41. – Ст. 4683.

11. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 22.06.2010): Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

12. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 29.12.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 42. – Ст. 4108.

13. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: Указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 (ред. от 30.03.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 42. – Ст. 4109.

14. О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России: Указ Президента Рос. Федерации от 18 июня 2012 г. № 878 // СПС «КонсультантПлюс».

15. Доктрина развития российской науки: Указ Президента Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 884 // СПС «КонсультантПлюс».

16. О проекте Федерального закона «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике»: Постановление Государственной Думы Федер. Собрания Рос. Федерации от 16 июня 1999 г. № 4125-II // СПС «КонсультантПлюс».

17. О концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 годы: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 июля 1998 г. № 832 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 32. – Ст. 3886.

18. О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области государственной поддержки инновационной деятельности: Постановление Правительства Рос. Федерации от 16 ноября 2012 г. № 1172 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении перечня научных и инновационных организаций, которые имеют право приглашать в Российскую Федерацию иностранных граждан в качестве научных работников или преподавателей для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью без

разрешения на привлечение и использование иностранных работников: Постановление Правительства Рос. Федерации от 6 февраля 2012 г. № 93 // СПС «КонсультантПлюс».

20. О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования: Постановление Правительства Рос. Федерации от 9 апреля 2010 г. № 219 // СПС «КонсультантПлюс».

21. О создании условий для привлечения инвестиций в инновационную сферу: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 1998 г. № 374 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р. // СПС «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // СПС «КонсультантПлюс».

24. О совершенствовании научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в УИС Минюста России: приказ Минюста России от 2 октября 2000 г. № 286 // СПС «КонсультантПлюс».

25. О внедрении в органах внутренних дел, учреждениях и внутренних войсках МВД СССР единой системы внеочередной оперативной информации: приказ МВД СССР № 0540-1972 г.

26. Типовое положение о штабе МВД, УВД: приказ МВД СССР от 2 июля 1973 г. № 185.

27. О мерах повышения эффективности деятельности организационно-инспекторских аппаратов: приказ МВД СССР от 15 июля 1989 г. № 140.

28. Об утверждении Положения о Центральной экспертной комиссии МВД России по передовому опыту: приказ МВД России от 8 февраля 1993 г. № 47.

29. О состоянии научно-исследовательской деятельности в системе МВД России и мерах повышения ее эффективности: приказ МВД России от 23 июня 1995 г. № 237.

30. О совершенствовании правового регулирования научно-исследовательской деятельности в системе МВД Российской Федерации: приказ МВД России от 23 июня 1995 г. № 239.

31. Об организации планирования в уголовно-исполнительной системе: приказ ФСИН России от 8 августа 2005г. № 703 // СПС «КонсультантПлюс».

32. О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России от 18 августа 2005 г. № 718 (в ред. от 26.12.2008) // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2006. – № 2.

33. О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2006. – № 3.

34. Об утверждении положения о координационно-методическом совете Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 1 сентября 2005 г. № 741 // СПС «КонсультантПлюс».

35. Об организации научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 17 ноября 2005 г. № 868 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2007. – № 2.

36. О координации научных исследований и внедрении научной и научно-технической продукции в Федеральной службе исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 25 июля 2006 г. № 509 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2007. – № 2.

37. Об утверждении примерных структур и расчетов штатной численности начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы и методических

рекомендаций по разработке их штатных расписаний» (ред. от 23.04.2010): приказ ФСИН России от 17 марта 2008 г. № 154 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2008. – № 7, 8, 9.

38. Об утверждении Порядка подготовки должностной инструкции работника уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России от 5 июня 2008 г. № 379 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2008. – № 9.

39. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденные Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ от 21 июня 1999 г. № ВК 477 // СПС «КонсультантПлюс».

40. Об инновационной деятельности в Пермском крае: Закон Пермского края от 11 июня 2008 г. № 238-ПК» // СПС «КонсультантПлюс».

41. Об инновациях и инновационной деятельности: Закон Саратовской области // Саратовские вести. – 1997. – 11 авг.

42. О науке и научно-технической политике в Чувашской Республике: Закон Чувашской Республики // Собр. законодательства Чувашской Республики. – 2002. – № 7. – Ст. 294.

43. Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Т. I: 1669. – № 448.

## **II. Монографии, учебники, учебные пособия**

44. *Абалкин Л.* Логика экономического роста. – М.: ИЭ РАН, 2003. – С. 552.

45. *Абалкин Л.* Экономическая стратегия для России: проблема выбора. – М.: ИЭ РАН, 2007. – С. 235.

46. *Аврутин Ю.Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования): монография. – СПб., 2008. – С. 470.

47. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2005. – 375 с.

48. *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. – М.: Юрид. лит., 1971.
49. *Амосов А.И.* Экономическая и социальная эволюция России. – М.: ИЭ РАН, 2003. – С. 184.
50. *Аникин А.* История финансовых потрясений (российский кризис в свете мирового опыта). – М.: Олимп Бизнес, 2012. – С. 448.
51. *Анисимков В.М., Буничев Ю.Л.* Полиция XXI века: концепции и механизмы реализации (по материалам 1-го полицейского Конгресса по вопросам управления качеством работы полиции и пенитенциарных учреждений): лекция. – М.: Академия управления МВД России, 1998. – С. 14.
52. *Ансофф И.* Стратегическое управление. – М., 2009. – С. 303.
53. *Анчишин А.И.* Наука – техника – экономика. – М.: Экономика, 1986.
54. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Культура; Акад. проект, 2010.
55. *Атаманчук Г.В.* Управление: сущность, ценность, эффективность: учеб. пособие для вузов. – М.: Культура; Акад. проект, 2006.
56. *Атаманчук Г.В.* Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. – М.: Экономика, 2002. – 567 с.
57. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – М.: Политиздат, 1973.
58. *Афанасьев В.Г.* Социальная информация и управление обществом. – М.: Политиздат, 1975. – 408 с.
59. *Бачило И.Л.* Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. – М.: Юрид. лит., 1976. – 198 с.
60. *Бестужев-Лада И.В.* Прогнозное обоснование социальных нововведений. – М.: Наука, 2003.
61. *Берекашвили Л.Ш.* Проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1981.
62. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 1998.

63. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 1998.
64. Большой юридический словарь / сост. А. Сухарев, В. Крутских. – М.: Инфра, 2010.
65. *Винокуров В.А.* Организация стратегического управления на предприятии. – М., 2006.
66. *Герчикова И.Н.* Менеджмент. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 2010.
67. *Джонс Дж.К.* Методы проектирования: пер. с англ. – М.: Мир, 1986.
68. *Дойников И.В.* Предпринимательское (хозяйственное) право. – М.: Брандес, 2001.
69. *Ершова И.В.* Предпринимательское право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юриспруденция, 2006.
70. *Заботин Б.В.* Организация деятельности МВД, УВД по изучению, обобщению, распространению и внедрению положительного опыта. – М., 1973.
71. Законодательные акты Российского государства второй половины XVI – первой половины XVII в. / под ред. Н.Е. Носова. – Л., 1986.
72. *Иванов Н.Н., Копейкин А.Ф., Русаков В.Я.* Организация изучения и внедрения передового опыта в органах внутренних дел: лекция. – М.: Академия МВД России, 2008.
73. *Ильенкова С.Д.* Инновационный менеджмент. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана, 2007.
74. Инновационный менеджмент: справ. пособие / под ред. П.Н. Завлина, А.К. Казанцева, Л.Э. Миндели. – СПб.: Наука, 1998.
75. Инновационный менеджмент: учеб. для вузов / С.Д. Ильенкова, Л.М. Гохберг, С.Ю. Ягудин [и др.]; под ред. С.Д. Ильенковой. – М.: Юнити, 2004.

76. *Инновационный менеджмент: учебник / под ред. В.А. Швандара, В.Я. Горфинкеля.* – М.: Юнити-Дана, 2004.
77. *Карягин Н.Е., Михайлов А.В., Чельшев М.Ю.* Комментарий к законодательству о государственном регулировании предпринимательской деятельности. Научно-практический. – СПб., 2003.
78. *Кильчевский В.А.* Ревизия и инструктирование. – Тифлис, 1927.
79. *Костецкий А.В.* Проектирование системы управления ИТУ: учеб. пособие / под ред. Г.А. Туманова. – Домодедово: ВИПК МВД СССР, 1989. – 102 с.
80. *Кравченко А.И.* История менеджмента: учеб. пособие для вузов. – М.: Акад. Проект; Трикста, 2005.
81. *Круглов М.И.* Стратегическое управление компанией. – М., 2008.
82. *Куликов А.Г.* Инновационная концепция научно-технического процесса // Структура инновационного процесса. – М., 1981.
83. *Лобанов В.В.* Управление тотальным качеством в государственном секторе США // Вопросы управления. – М., 2005.
84. *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. – М.: Норма, 2003. – 240 с.
85. *Малуша С.Н.* Служба научно-технической информации в системе МВД СССР. – М., 1987.
86. *Маркелова О.Н., Маркелов С.В.* Теоретико-правовые основы инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе: учеб. пособие. – Пермь: Перм. ин-т ФСИН России, 2011.
87. *Марков М.* Технология и эффективность социального управления. – М.: Прогресс, 1982.
88. *Мильнер Б.З.* Теория организации: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2004.
89. *Минасов С.Г., Уциев А.Н.* Создание условий для реализации правоохранительной стратегии. – М., 2000.
90. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. – М., 2002.

91. Наука, технологии, инновации, бизнес: англо-русский глоссарий / сост. Э. Армстронг, В.М. Киселев. М., 2011.
92. Нововведения в организациях (Общая часть исследовательской программы) Н.И. Лапин [и др.] // Структура инновационного процесса. – М.: ВНИИСИ, 1984.
93. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Рус. яз., 1989.
94. *Олчедай В.А.* История возникновения и развития штабных аппаратов в системе органов внутренних дел // Проблемы управленческой и оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1980.
95. Организация управления в уголовно-исполнительной системе: учебник. – М., 2010.
96. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. А.П. Коренева. – М., 2010.
97. *Панова И.В.* Юридический процесс: монография / науч. ред. Н.М. Конин. – Саратов, 1998.
98. *Перлаки И.* Нововведения в организациях. – М.: Экономика, 2001.
99. *Пичикиан Г.Б.* Природа и задачи ревизии. – М., 1925.
100. *Попов Г.Х.* Проблемы теории управления. – М.: Экономика, 1970. – 318 с.
101. *Попондопуло В.Ф.* Коммерческое право: учебник: в 2 ч. / А.Ю. Бушев, О.А. Городов, Н.А. Джобава [и др.]; под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. – М.: Юристъ, 2002.
102. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник / отв. ред. О.М. Олейник. – М.: Юрист, 2003. – Т. 1.
103. *Пригожий А.И.* Нововведения: стимулы и препятствия (социальные проблемы инноватики). – М.: Политиздат, 1989. – 270 с.

104. *Попова А.М.* Процесс управления в сфере правоохранительной деятельности // Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В.Д. Малкова. – М., 1990.
105. *Радугин А., Радугин К.* Введение в менеджмент: социология организаций и управления. – Воронеж: Высш. шк. предпринимателей, 2005.
106. *Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008.
107. Российское законодательство X–XX вв. – М.: Юрид. лит., 1985. – Т. 3.
108. *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. – М.: Юрид. лит., 1964.
109. *Санто Б.* Инновация как средство экономического развития: пер. с венг. – М.: Прогресс, 1990.
110. Словарь иностранных слов. – 18-е изд. – М.: Рус. яз., 2009.
111. *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. – М.: Юрид. лит., 1968. – 144 с.
112. Статистика науки и инноваций: крат. терминолог. словарь / под ред. Л.М. Гохберга. – М., 1996.
113. *Сурин А.В., Молчанова О.П.* Инновационный менеджмент: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2008.
114. *Сухарев А., Крутских В.* Большой юридический словарь. – М.: Инфра, 2010.
115. *Твисс Б.* Управление научно-техническими нововведениями. – М.: Экономика, 1989.
116. *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия. – М., 2002.
117. *Тихомиров Ю.А.* Правовые акты. – М., 1999.
118. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. – М., 2011.
119. *Уткин Э.А.* Управление компанией. – М.: ЭКМОС, 2001.

120. *Фатхутдинов Р.А.* Инновационный менеджмент. 6-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008.– 448 с.
121. *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Финансовое право. – М.: Норма, 2005.
122. *Чернявский В.С.* Использование общественного мнения в управлении органами внутренних дел: учеб. пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 88 с.
123. *Шелякин Н.Д., Дубровицкий Л.П.* Понятие, виды стратегий усиления борьбы с преступностью: лекция. – М.: Академия управления, 1999.
124. *Шелякин Н.Д., Минасов С.Г.* Стратегическое планирование. – М., 2000.
125. *Шумпетер Й.А.* Теория экономического развития. – М.: Директ-Медиа, 2007.
126. *Щелоков Н.А.* Об улучшении организаторской работы органов охраны общественного порядка по выполнению решений ЦК КПСС и Советского правительства об усилении борьбы с правонарушениями и преступностью в стране. – М.: МООП СССР, 1968.
127. Эффективность государственного управления: пер. с англ. / под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: За экономическую грамотность, 1998.
128. *Яськов Е.Ф.* Теория и практика социального управления: словарь-справ. – М., 1997.

### **III. Статьи в научных сборниках и периодических изданиях**

129. *Автономов В.* «Рыночное поведение»: рациональный и этический аспекты // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1997. – № 12.
130. *Афанасьев В.Г.* Об эффективности социального управления // Вопросы философии. – 1982. – № 7.
131. *Бирс Д.Ж.* Стратегическое планирование // Бизнес Уик. – 1996. – № 7.

132. *Волынкина М.В.* Правовой аспект инноваций: от настоящего к прошлому // Закон. – 2005. – № 7. – С. 85–91.
133. *Вызов Л.* Контроль и инструктирование // Вопросы организации и управления. – 1923. – № 5.
134. *Городов О.А.* Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации экономики России // Предпринимательское право. – 2012. – № 2.
135. *Демин А.А.* Материальное и процессуальное в административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2007. – № 2. – С. 26–28.
136. *Евсеева Л.А.* Организационное обеспечение инновационной деятельности // Социальное развитие Чувашии: тенденции, перспективы, проекты. – Вып. 1. – Чебоксары, 2002.
137. *Евсеева Л.А.* Правовые концептуальные положения региональной инновационной деятельности // Вестн. филиала Московского государственного социального университета в г. Чебоксары. – 2002. – № 2 (7).
138. *Клевакин В.* Хозяйствовать надо рачительно // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2006. – № 9.
139. *Кравченко А.Г.* Эффективность исполнительной власти в современной России // Философия права. – 2005. – № 2.
140. *Кузьмин С.И.* К вопросу об эффективности уголовно-исполнительной системы Минюста России // Пути повышения эффективности деятельности УИС Минюста России в современный период: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Владимир, 20 нояб. 2003 г.). – Владимир: Владимир. юрид. ин-т Минюста России, 2004.
141. Материалы учредительной конференции Межрегиональной общественной организации «Российское научное пенитенциарное общество» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2001. – № 6.

142. *Розанова Н.М.* Структура рынка и стимулы к инновациям // Проблемы прогнозирования. – 2002. – № 3.

143. Учиться передовому опыту // Вестн. МВД СССР. – 1982. – № 25.

144. Итоги деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы за 2012 год. – М., 2013.

#### **IV. Диссертации и авторефераты диссертаций**

145. *Анисимков В.М.* Проблема оценки эффективности деятельности ИТК: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия МВД СССР, 1981.

146. *Дралов В.В.* Теоретические и организационно-методические вопросы совершенствования правового обеспечения управления органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

147. *Зубарев С.М.* Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 1999. – 217 с.

148. *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

149. *Малахова Н.В.* Организационно-правовые основы инновационной деятельности в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2001.

150. *Матвеева Н.С.* Государственное регулирование предпринимательства в производственном секторе уголовно-исполнительной системы России: автореферат дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2011.

151. *Миндагулов А.Х.* Научные основы управления в сфере профилактики преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: Академия МВД СССР, 1990.

152. *Ольшевский А.В.* Механизм совершенствования системы управления органами внутренних дел: Организационно-правовые вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

153. *Петренко Н.И.* Становление и развитие управления уголовно-исполнительной системой России: дис. ... д-ра юрид. наук. – Рязань, 2002.

154. *Уткин В.Е.* Оценка эффективности управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия МВД России, 2000.

#### **IV. Интернет-источники**

155. Итоги деятельности УФСИН России по Краснодарскому краю в 2011 году и задачи на 2012 год. URL: <http://www.ufsin23.ru> (дата обращения: 14.09.2012).

156. Итоги оперативно-служебной, производственной и финансово-хозяйственной деятельности уголовно-исполнительной системы Новосибирской области за 2011 год и задачах на 2012 год. URL: <http://www.uisnso.ru> (дата обращения: 14.09.2012).

**АНКЕТА****(опроса сотрудников исправительных учреждений ФСИН России)****Уважаемый коллега!**

В Академии права и управления ФСИН России проводится исследование по теме: **Организация инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе.** Нам важно знать мнение профессионалов по данной проблеме, и поэтому мы просим Вас ответить на вопросы, указанные в анкете. Отвечая на вопрос, поставьте + под соответствующим ответом (ответами). Также можно высказать свое мнение на обороте анкеты.

Субъект РФ: \_\_\_\_\_

Стаж практической деятельности: \_\_\_\_\_

**Заранее благодарим Вас за помощь в проведении исследования!**

№	Вопрос	Варианты ответа	Ответ
1	2	3	4
1.	Как часто Вы узнаете об нововведениях в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания?	1-2 раза в год	25 %
		3-5 раз в год	36 %
		6 и более раз в год	38 %
2.	Достаточно ли, по Вашему мнению, обоснованы эти нововведения с точки зрения их целесообразности и эффективности?	Да, достаточно	47 %
		Нет, недостаточно	50 %
3.	Чему уделяется большее внимание в работе по совершенствованию деятельности учреждений и органов, в которых Вы служите?	Процессу разработки преобразований	30 %
		Процессу реализации преобразований	63 %
		Иное	7 %
4.	Как часто по месту Вашей службы обращаются к передовому опыту управленческой деятельности?	Поиск, изучение и внедрение передового опыта являются одним из основных направлений работы	37 %
		Поиск, изучение и внедрение передового опыта осуществляются каждый раз по мере необходимости (при возникновении конкретной проблемы)	42 %
		Поиск, изучение и внедрение передового опыта осуществляются эпизодически (по мере поступления материалов из главка)	21 %
5.	Считаете ли Вы необходимым совершенствование работы по изучению, распространению и внедрению передового опыта управленческой деятельности в УИС?	Да	95 %
		Нет	4 %

1	2	3	4
6.	Обязательна ли, на Ваш взгляд, экспериментальная проверка инновационных преобразований в деятельности УИС?	Обязательна для всех без исключения инновационных преобразований	58 %
		Обязательна, но лишь для существенных преобразований	38 %
		Необязательна	3 %
7.	Какие факторы, по Вашему мнению, в большей степени препятствуют инновационным преобразованиям в деятельности УИС?	Недостатки в разработке нововведений	20 %
		Неумелое руководство внедрением управленческих новшеств	18 %
		Неготовность сотрудников к восприятию нововведений	13 %
		Недостатки в правовом обеспечении управленческих нововведений	16 %
		Недостаточное ресурсное обеспечение управленческих нововведений	66 %
		Иное	2 %
8.	Что, на Ваш взгляд, имеет наибольшее значение для подготовки коллектива сотрудников к реализации инновационных преобразований? (укажите один вариант ответа)	Распространение методических рекомендаций	18 %
		Специальные курсы повышения квалификации	63 %
		Разъяснение смысла преобразований сотрудникам (проводимое руководителем)	27 %
		Иное	2 %

1	2	3	4
9.	Какие, по Вашему мнению, недостатки в правовом обеспечении инновационных преобразований в УИС встречаются чаще всего?	Несвоевременная разработка положений о вновь созданных или преобразованных подразделениях	34 %
		Несвоевременная разработка должностных инструкций при введении новых должностей или изменении должностных обязанностей сотрудников	35 %
		Низкий уровень правовых знаний, правовой культуры разработчиков инновационных преобразований	23 %
		Иное	9 %
10.	Какие, по Вашему мнению, ошибки в деятельности руководителей (связанной с разработкой и внедрением нововведений) наиболее распространены в органах и учреждениях УИС?	Отсутствие четких целей деятельности	10 %
		Стремление переделать слишком много дел сразу	48 %
		Решение проблем путем «бросания» на них людей (концентрация сил на одном участке и отвлечение их от решения других немаловажных проблем)	31 %
		Отсутствие экспериментаторского подхода	11 %
		Отсутствие способности к оценке, анализу собственных ошибок, неумение учитывать прошлый опыт	16 %
		Нежелание вовремя отказаться от начатых программ, когда становится ясно, что они провалились	19 %
		Иное	2 %

1	2	3	4
11.	Чем чаще всего, по Вашему мнению, руководствуется Ваш непосредственный начальник, когда организует внедрение какого-либо новшества?	Своей интуицией	12 %
		Указаниями вышестоящих начальников	68 %
		Советами подчиненных	8 %
		Мнением специалистов	22 %
		Результатами научных исследований, рекомендациями ученых	11 %
		Иное	4 %
	Насколько качественно в УИС проводится работа по подготовке коллективов сотрудников к реализации нововведений?	Работа проводится достаточно эффективно	34 %
		Работа проводится, но недостаточно эффективно	55 %
		Такая работа вообще не проводится	10 %
		Иное	1 %
	Позволит ли закрепление в правовом акте требований к процессу разработки новшеств повысить их эффективность?	Да	68 %
		Нет	27 %
		Иное	3 %
	Когда, на Ваш взгляд, при изменении организационной структуры необходимо определять правовое положение вновь создаваемых или преобразованных структурных подразделений?	В процессе разработки проекта новой структуры	52 %
		В процессе реализации проекта новой структуры, подразделения, то есть после создания структуры	44 %
		Иное	3 %

1	2	3	4
	По какому из приведенных ниже сценариев, по Вашему мнению, наиболее рационально внедрять проекты значительных инновационных преобразований?	Единовременный перевод всех звеньев преобразуемой системы на новую схему построения и функционирования	8 %
Частичный перевод в порядке эксперимента отдельных звеньев на новую схему построения и функционирования. Если он окажется неудачным, производится доработка проекта и его дальнейшее внедрение		49 %	
Поэтапное осуществление программы совершенствования в масштабе всей системы		45 %	
Иное		0 %	
	Какие мероприятия, по Вашему мнению, позволят повысить эффективность инновационных нововведений?	Разработка нескольких вариантов преобразований и выбор оптимального	36 %
Участие разработчиков инновационных преобразований в процессе их реализации		38 %	
Повышение квалификации лиц, разрабатывающих инновационные преобразования		20 %	
Повышение квалификации руководителей, организующих внедрение инновационных преобразований		26 %	
Иное		1 %	
	Снижает ли, по Вашему мнению, подробная регламентация процесса инновационной деятельности в нормативных актах творческий потенциал проектантов?	Да, снижает	19 %
Нет, не снижает		74 %	
Иное		7 %	

1	2	3	4
	В каких случаях, на Ваш взгляд, необходимо широкое обсуждение проекта инновационных изменений в учебных, научных учреждениях, в службах и среди практических работников?	Во всех случаях	43 %
		В тех случаях, когда предполагается внесение наиболее значимых инновационных изменений	47 %
		По усмотрению руководства	10 %
		Иное	1 %
	Считаете ли Вы необходимым создание в УИС специальных структур по разработке инновационных нововведений?	Да	59 %
		Нет	38 %
	На каком уровне они должны существовать?	На федеральном уровне	30 %
		На уровне федеральных округов	11 %
		На уровне субъектов РФ	18 %
		В каждом учреждении и органе УИС	18%
		Не считаю необходимым создание таких структур	23 %
		Иное	0 %

### **Функции ОмЦ по передовому опыту в обеспечении системы МВД научно-технической информацией**

ОмЦ как центральный отраслевой орган НТИ обеспечивал:

- 1) организационно-методическое руководство подразделениями НТИ ОВД и оказание им практической помощи;
- 2) сбор документации о ведущихся и законченных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах;
- 3) накопление информации, организацию письменных переводов зарубежных источников о достижениях науки, техники и прогрессивной практики ОВД за рубежом;
- 4) централизованный учет внедренного в практику передового опыта и научно-технических достижений;
- 5) учет научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, ведущихся и законченных в системе МВД СССР. Кроме того, ОмЦ должен был вести главную справочную картотеку отраслевого справочно-информационного фонда МВД СССР; разрабатывать унифицированные карточки и порядок представления таких карточек научно-исследовательскими институтами и учебными заведениями по наиболее важным материалам, хранящимся в специализированных фондах;
- 6) повышение качества справочно-информационного обслуживания центрального аппарата МВД СССР; разработку предложений по объединению информационных изданий, выпускаемых подразделениями центрального аппарата министерства, в единый сборник информационных материалов МВД СССР и образованию редакционной коллегии этого сборника;

7) проведение смотров кабинетов передового опыта МВД, УВД на лучшую пропаганду прогрессивной практики и научно-технических достижений;

8) формирование предложений по активному использованию в профессиональной подготовке работников ОВД служебных фильмов;

9) разработку положений о подразделениях научно-технической информации ОВД и инструкции о порядке регистрации и учета научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, ведущихся в системе МВД СССР.

**Перечень нормативных документов, регламентировавших  
инновационную деятельность в системе МВД в период 1960–1990 гг.**

1. Приказ МВД СССР № 720-65г. «Об утверждении положения о ЦНИИ по МООП РСФСР»;
2. Приказ МВД СССР № 245-72г. «Об утверждении Положения о Кабинете передового опыта при МВД СССР»;
3. Приказ МВД СССР № 190-72г. «Об утверждении Устава ВНИИ МВД СССР»;
4. Указание Штаба МВД СССР от 30.12.1973 № 21/11-49 «Методические рекомендации по организации работы кабинета передового опыта МВД союзных и автономных республик»;
5. Указание МВД СССР от 06.02.1975 № 1/536 «Примерные требования, предъявляемые к базовым органам МВД, УВД по экономической работе»;
6. Приказ МВД СССР № 36-76г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы научно-технической информации в ОВД и улучшению работы по передовому опыту»;
7. Приказ МВД СССР-76г. «Об организации и проведении экспериментов в ОВД»;
8. Указание МВД СССР от 04.07.1977 № 1/4195 «Обзор результатов работы ОВД по реализации программы формирования передового опыта борьбы с преступностью и охраны общественного порядка»;
9. Приказ МВД СССР № 34-79г. «О методических советах УИТУ, ОИТУ МВД СССР и штатном методическом кабинете ИТУ»;
10. Приказ МВД СССР от 28.04.1980 № 148 «Об утверждении Положения об испытательных пожарных лабораториях военизированной пожарной охраны МВД СССР»;

11. Приказ МВД СССР № 83-81г. «Об утверждении Положения о Научном центре исследования проблем управления МВД СССР»;
12. Указание МВД СССР от 01.09.1981 № 1/5397 «О подготовке предложений в сводный план работы ОВД по передовому опыту на 1982 г.»
13. Приказ МВД СССР № 8-82г. «О проведении Всесоюзной школы молодых ученых и специалистов»;
14. Приказ МВД СССР № 264-82г. «Об утверждении Положения об управлении внедрением достижений науки и техники в системе ИТУ МВД СССР»;
15. Приказ МВД СССР № 270-84г. «О совершенствовании организации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, внедрения их результатов в практику и учебный процесс»;
16. Приказ МВД РФ № 335-82г. «О мерах по совершенствованию изучения, распространения и внедрения передового научно-технического и производственного опыта на предприятиях ИТУ и хозяйственных подразделениях МВД СССР»;
17. Указание МВД СССР от 01.09.1982 № 1/5228 «О подготовке предложений в план работы по изучению, формированию, пропаганде, внедрению передового опыта и проведению экспериментов в ОВД на 1983 г.»;
18. Указание ОмЦ МВД СССР от 05.08.1982 № 36/-463 «Обзор опыта работы организационно-методических подразделений по передовому опыту штабов МВД, УВД»;
19. Указание МВД СССР от 07.06.1982 № 1/3330 «О подготовке предложений в перечень базовых органов по передовому опыту МВД СССР»;
20. Приказ МВД СССР № 120-83г. «О возложении функции Центрального отраслевого органа научно-технической информации на ГНИЦУИ МВД СССР»;

21. Приказ МВД СССР № 53-86г. «Об утверждении Положения о порядке управления внедрением достижений науки и техники в системе ИТУ МВД СССР»;

22. Приказ МВД СССР № 53-86г. «О порядке управления внедрением достижений науки и техники в системе ИТУ МВД СССР»;

23. Указание МВД СССР от 03.07.1986 «Об изменении порядка представления информационных материалов в ВНИИЦентр»;

24. Приказ МВД СССР от 24.03.1987 № 61 «Об утверждении Положения об отраслевой системе научно-технической информации»;

25. Приказ МВД СССР № 51-87г. «Об упорядочении выпуска информационно-методических изданий в системе МВД СССР»;

26. Приказ МВД СССР № 251-87г. «О введении в порядке эксперимента зачетов рабочих дней осужденным»;

27. Решение Коллегии МВД СССР от 30.03.1988 № 3км/4 «О новых формах организации работы в ОВД г. Москвы и других регионов страны по укреплению правопорядка»;

28. Приказ МВД СССР № 99-89г. «Об утверждении положения о Научно-методическом совете МВД СССР»;

29. Решение Коллегии МВД СССР от 28.09.1989 № ПкмЛ «О мерах по ускорению научно-технического прогресса в системе МВД СССР»;

30. Приказ МВД СССР № 215-90г. «Об утверждении Положения о Научно-методическом совете МВД СССР»;

31. Приказ МВД СССР № 32-90г. «Об образовании объединенного экспертного совета по науке и технике МВД РСФСР»;

32. Приказ МВД СССР № 87-91г. «Об объявлении решения коллегии МВД УССР № 2км/7-91г. «Об организации работы по внедрению в практическую деятельность "банка идей"».

33. Приказ МВД РФ № 80-92г. «Об издании бюллетеня "Оперативно-розыскная деятельность"»;

34. Приказ МВД РФ № 205-92г. «О создании Научно-технического Совета МВД России»;

35. Приказ МВД РФ № 207-92г. «О мерах по обеспечению единой технической политики в области создания и внедрения информационных систем ОВД и ВВ МВД России»;

36. Приказ № 235-92г. «Об утверждении Типового положения об информационных центрах в системе МВД России»;

37. Указание ЭКЦ МВД РФ № 1989-92г. «Перечень положительного опыта использования криминалистических средств и методов в деятельности экспертно-технических подразделений ОВД»;

38. Приказ МВД РФ № 229-93г. «О мерах по реализации Концепции развития информационного обеспечения органов внутренних дел»;

39. Приказ МВД СССР № 415-93г. «О проведении эксперимента по совершенствованию управления нарядами милиции отделов вневедомственной охраны при ГРОВД»;

40. Приказ МВД РФ № 174-94г. «Об утверждении Инструкции по проведению эксперимента в ОВД и внутренних войсках»;

41. Приказ МВД РФ № 263-95г. «О порядке внедрения типовых программно-технических средств информатизации ОВД»;

42. Приказ МВД РФ № 161-96г. «Об экспериментальной отработке систем транкинговой радиосвязи в базовых ОВД»;

43. Приказ МВД РФ № 178-96г. «О конкурсе учебных, методических и научно-исследовательских работ»;

44. Приказ МВД СССР № 210-96г. «Об утверждении Положения о Научно-исследовательском центре ГАИ МВД РФ»;

45. Приказ МВД РФ № 533-96г. «Об утверждении Инструкции по разработке, оформлению, регистрации и ведению отраслевых классификаторов технико-экономической и специальной информации»;

46. Приказ МВД РФ № 700-96г. «Об организации Государственного учреждения «Научно-производственное объединение «Техника» МВД России»;

47. Указание МВД РФ образовательным учреждениям высшего профессионального образования № 1/18850-96г. «Об организации планирования научной деятельности»;

48. Указание МВД РФ образовательным учреждениям высшего профессионального образования № 1/211599-96г. «Об организации отчетности по результатам научной деятельности»;

49. Приказ МВД РФ № 112-97г. «О проведении эксперимента по улучшению условий содержания под стражей в СИЗО»;

50. Приказ МВД РФ № 72-97г. «Об упорядочении подготовки и выпуска специальных ведомственных изданий, научной, учебной и учебно-методической литературы в главных управления (управлениях) МВД России, МВД, ГУВД, УВД, научно-исследовательских и образовательных учреждениях (НИИ и высших учебных заведениях) МВД России»;

51. Приказ МВД РФ № 290-97г. «Об утверждении Положения о заключительном этапе Всероссийского конкурса профессионального мастерства участковых инспекторов милиции»;

52. Приказ МВД РФ № 392-97г. «О проведении эксперимента по созданию и организации деятельности добровольной пожарной охраны в ряде областей Российской Федерации»;

53. Приказ МВД РФ № 508-97г. «О создании базового органа МВД России по передовому опыту».