

УДК 34

Цели органов и учреждений УИС: проблемы и пути решения

Терёхин Валерий Ильич

Доктор экономических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации,
профессор кафедры управления и организации деятельности УИС,
Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний,
390000, Российская Федерация, Рязань, ул. Сенная, 1;
e-mail: Valerii_Terekhin@mail.ru

Чернышов Виктор Валентинович

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры управления и организации деятельности УИС,
Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний,
390000, Российская Федерация, Рязань, ул. Сенная, 1;
e-mail: vitos-62@mail.ru

Аннотация

Условия конкретности, реальности и контролируемости общесистемных целей уголовно-исполнительной системы (УИС) в настоящее время не достигнуты. Сформировалось определенное несоответствие действующих целей требованиям государства к системе целей УИС. В статье обосновано использование в качестве основной цели УИС снижение общественных потерь от постпенитенциарных преступлений осужденных. Критерий этой цели соответствует целям социально-экономического развития страны и может иметь количественное измерение. Авторами предложен метод оценки общественных потерь от постпенитенциарных преступлений лиц, отбывающих наказание по предыдущему преступлению. Выполнение ряда условий по развитию системы учета и методической проработки проблем целеполагания позволит распространить его на отдельные преступления, деятельность учреждений по исправлению и ресоциализации. Планирование в качестве целей-заданий будет способствовать повышению эффективности управления органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Для цитирования в научных исследованиях

Терёхин В.И., Чернышов В.В. Цели органов и учреждений УИС: проблемы и пути решения // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 3А. С. 248-256.

Ключевые слова

Требования к целям, анализ целей УИС, потери от постпенитенциарных преступлений, критерий, инструментарий, направления развития.

Введение

В Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под целеполаганием понимается «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Основными требованиями к целям закон определил: принцип измеряемости целей с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки»; принцип соответствия целей отдельных объектов управления целям социально-экономического развития страны и др.

В социально-экономических системах цели, утверждаемые вышестоящими органами, являются обязательными для исполнителей, но не всегда могут быть целями-заданиями для структурных подразделений и отдельных менеджеров. Эти цели определяют направления развития объекта, являются целями процесса, но не его результата. Цели-задания определяют требуемый результат развития и потому являются таковыми только в случае их однозначного понимания исполнителями и возможности объективной оценки постановщиком целей результатов их выполнения. Таковыми являются цели, критерии которых выражаются адекватными им количественно измеряемыми показателями. В противном случае цели неконкретны для исполнителей, а для постановщиков целей не могут быть объективно определены результаты их исполнения.

Цели органов и учреждений УИС

Цели исправления и ресоциализации, установленные государством уголовно-исполнительной системе, объективно соответствуют целям ее развития. Но требования конкретности, реальности и контролируемости целей не реализованы в связи с неразработанностью «количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки» [Бурый, 2011]. Дополним это принципиальное несоответствие некоторыми частными ограничениями эффективности системы основных целей УИС.

Определить эффективность деятельности УИС по фактическим результатам ресоциализации невозможно. Она складывается под влиянием результатов деятельности общества и всех правоохранительных органов. Криминальный потенциал лиц, совершивших первое преступление, складывается без участия органов уголовно-исполнительной системы. Постепенитенциарные преступления совершаются под влиянием совокупности факторов, сформировавшихся не только и, как правило, не столько в результате пребывания определенного срока в учреждениях УИС, а в результате совокупности факторов общественного влияния социума.

Исправление значительной части осужденных (рецидивистов, не желающих исправления и ресоциализации) невозможно. Следовательно, из содержания цели не выделены нежелательные, но возможные результаты, что делает деятельность учреждений УИС по целям исправления и ресоциализации неконкретной.

Признание исполнения приговора главной целью УИС необоснованно. Приговор снижает вероятность рецидива в течение срока наказания, но для значительной части осужденных результатом исполнения приговора является рост их криминального потенциала. Приговор – это функция, но не цель УИС. Целью приговор станет, если определить требуемые условия его влияния на ресоциализацию и исправление.

Практически значимый результат этих ограничений состоит в возможности необъективной оценки результатов деятельности органов и учреждений УИС. Тем самым сформировалось определенное отставание современных требований государства к системе целей УИС.

Это противоречие усиливается при каскадировании государственных целей к целям органов и учреждений УИС, поскольку при этом не соблюдается второй принцип формирования целей: принцип соответствия целей отдельных объектов управления целям социально-экономического развития страны. Количественно определить вклад органов и учреждений в достижение государственных целей (исправления, ресоциализации и др.) нельзя. Во-первых, в составе итогов деятельности по исправлению и ресоциализации осужденных постпенитенциарная деятельность отбывших срок лишения свободы отсутствует. Во-вторых, постпенитенциарные рецидивы совершаются под влиянием множества факторов, на которые УИС не может оказать сколь-нибудь значимое влияние (факторы криминального потенциала осужденных на момент предыдущего преступления, факторы жизнедеятельности осужденных после освобождения и др.). В силу этих причин факты постпенитенциарных преступлений не могут быть увязаны с результатами деятельности УИС. Образовался разрыв между целями исправления и ресоциализации осужденных и теми целевыми показателями, по которым Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) оценивает результаты деятельности учреждений. Результатом этой ситуации является подмена общественных целей органов и учреждений совокупностью подзаконных и ведомственных целей и соответствующих им критериев.

Рассматривая общесистемные цели, нельзя не остановиться на исполнении приговора, понимаемом значительной частью специалистов УИС как важнейшая реальная функция УИС. В этом вопросе мы исходим из того, что исполнение приговора – фактор достижения общественных целей, ключевая функция УИС, но не приоритетная общесистемная цель-задание. Исполнение приговора как цель не определяет его общественные результаты, если не дополняется характеристиками результатов исполнения. Ограничение свободы снижает вероятность рецидива в течение срока наказания, но вклад в исправление осужденного в процессе исполнения приговора не определяется. Для значительной части осужденных результатом исполнения приговора является рост их преступной квалификации, но не исправление.

Представляется, что для разрешения этой ситуации должны быть соблюдены следующие требования.

Цели, устанавливаемые государством для УИС и состоящие в исправлении осужденных и их ресоциализации после освобождения, понимаются как цели-ориентиры. Они определяют направленность деятельности уголовно-исполнительной системы на реализацию целей развития общества (повышение качества жизни населения и др.).

Управление деятельностью органов и учреждений УИС, включая ФСИН, должно основываться на целях-заданиях, устанавливаемых постановщиками целей. Цели-задания должны быть адекватны сущности целей-ориентиров (исправление и ресоциализация осужденных), но выражаться в реальных результатах и преимущественно количественно измеряемых критериях.

Система целей-заданий должна включать:

1. Цели, непосредственно отражающие вклад учреждения (органа) в достижение общественных целей УИС.

2. Обеспечивающие цели, определяющие задания учреждениям по обеспечению условий их деятельности, формирующих вклад в общественные цели. В своей основе эти цели

представляются совокупностью ведомственных норм и нормативов, утверждаемых Директором ФСИН и руководителями территориальных органов.

Легко видеть, что в таком понимании системы целей УИС отсутствуют цели-задания, отвечающие требованиям Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Под целями-заданиями УИС мы понимаем директивные характеристики, которые должны быть достигнуты к определенному времени. Поскольку общесистемные цели не могут не быть стратегическими, постольку эти цели должны учитывать результаты деятельности УИС в период отбытия осужденным срока лишения свободы и его последующую криминальную деятельность.

Иерархическая структура целей УИС и соответствующие им критерии, предлагаемые нами, приведены на рисунке 1. Предложения по формированию системы целей-заданий для учреждений УИС состоят в следующем.



Рисунок 1 – Иерархическая структура целей и критериев органов и учреждений УИС

Общий результат преступной деятельности выражается в социально-экономических потерях общества. Борьба с потерями требует от каждой страны значительных расходов государства и отдельных граждан. Поэтому снижение общественных потерь совершенно

объективно определяет цели борьбы с преступностью [Антонян, 2012]. Исправление преступников, снижение их количества, ресоциализация лиц, отбывших наказание, являются условиями единой конечной цели – снижения потерь общества от преступной деятельности. Распространяя снижение общественных потерь на цели всей правоохранительной деятельности, мы ограничиваем конкретизацию уголовно-исполнительной системой.

Для уголовно-исполнительной системы в силу ее функций и места в правоохранительной системе цели исправления и ресоциализации – основные направления снижения общественных потерь. Поэтому цель снижения общественных потерь от рецидивных преступлений не противоречит и не снижает значимость целей исправления и ресоциализации. Наоборот, она уточняет эти цели, если в потери включать результаты пенитенциарных и постпенитенциарных рецидивов и расходы государственного бюджета на финансирование деятельности УИС. Цель снижения общественных потерь определяет условие результативности и эффективности управления системой. Определенный таким способом показатель общественных потерь и затрат на осуществление правоохранительной деятельности объективно представляет собой главную характеристику цели и результата управления. Оценка результатов по экономическим потерям имеет ряд следующих преимуществ относительно других интегральных характеристик целей и результатов правоохранительной деятельности:

1. Стоимостные результаты преступлений являются важнейшей целью преступлений и оказывают огромное влияние на уровень жизни населения. Снижение потерь от преступной деятельности за определенный период позволяет определить ее эффективность по показателям прироста ВВП и доходов государства. По оценкам специалистов, ликвидация преступности в России (при рациональном использовании ресурсов на правозащитную деятельность) эквивалентна повышению реального дохода граждан более чем в два раза [Феноменология преступности, www].

2. Оценка всех видов потерь в стоимостном выражении обеспечивает единообразие оценки результатов и возможность их количественной оценки.

3. Снижение экономических потерь общества и государства является одним из значимых направлений повышения уровня развития страны и качества жизни населения.

4. Каскадирование критерия снижения потерь на уровень отдельных правоохранительных органов, учреждений, лиц позволяет реализовать системный подход применительно ко всей правоохранительной системе.

5. Единые требования к результатам деятельности отдельных органов и учреждений (снижение потерь) формируют синергетический эффект в системе.

Естественно, что обоснованность и целесообразность цели-задания в виде снижения общественных потерь от рецидивной преступности для управления деятельностью уголовно-исполнительной системой достигается при объективности количественной оценки потерь от рецидивной преступности (пенитенциарных и постпенитенциарных) в стоимостном выражении. При этом социальные потери общества определяются в стоимостном эквиваленте и включаются в состав общих потерь общества [Там же].

Проблема оценки общественных потерь преступников, отбывающих наказание, состоит в том, что этот показатель учитывает потенциальную возможность и интенсивность постпенитенциарных рецидивов, но необходим он на этапе отбытия срока лишения свободы. Такая оценка позволяет сформировать рациональную политику исправительно-ресоциализационной политики уголовно-исправительных органов и учреждений, ее вклад в общие результаты деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Наиболее общим количественным показателем социально-экономических потерь общества от рецидивной преступности осужденных является их криминальный потенциал как произведение максимальных значений вероятности (интенсивности) рецидивов и их тяжести. Метод и инструментарий прогнозирования, основанные на экспертных оценках рецидивного потенциала преступника на момент его поступления в учреждение УИС и изменения за период отбытия наказания, обоснованы нами ранее [Терёхин, Чернышов, 2016]. Доказано, что прогноз криминального потенциала отдельных лиц более надежен, чем прогноз потерь общества от рецидивной деятельности в целом. При этом качестве упрощенного, но более достоверного прогноза предлагается замена криминального потенциала на вероятность рецидива, поскольку прогноз общественных потерь от постепенитенциарных рецидивов менее надежен вследствие неопределенности криминальной квалификации рецидивиста и его специализации.

Включение в состав общесистемных целей органов и учреждений УИС снижение общественных потерь от рецидивной преступности переводит проблему соответствия целей органов и учреждений УИС в задачу совершенствования системы управления. В частности, практическое использование экономической оценки результатов требует значительных усилий со стороны правоустанавливающих органов. Во-первых, оно радикально изменит систему учета результатов деятельности органов, учреждений и отдельных руководителей, повысит их ответственность за результаты. В теории изменений доказано, что эта ситуация всегда формирует дополнительные риски, меняет привычные правила принятия управленческих решений и потому порождает на первом этапе отторжение новации. Во-вторых, цель-задание в виде изменения криминального потенциала осужденного за период его пребывания в учреждении УИС объективно представляется статистическим показателем (закон распределения переменной и его характеристики). В-третьих, существенные изменения должны произойти в правоохранительной системе в целом. Необходим учет потерь от преступности, а его введение потребует значительного объема исследований и разработки методик, изменений действующей системы учета преступлений (повышения информативности и комплексности статистического учета), совершенствования системы мониторинга и др.

Отметим также настоятельную необходимость учета в результатах деятельности правоохранительных органов оценки удовлетворенности населения их деятельностью. Экономическое измерение потерь создает условия для государственной оценки результатов социального развития общества и отдельных его членов. Необходимость учета удовлетворенности населения качеством правопорядка в стране в развитых странах мира давно рассматривается как доминанта результатов деятельности правоохранительных органов. Проблема совершенствования учета и оценки переведена в задачу повышения достоверности и полноты инструментов оценки [Гусев, 2012]. Инструментарий обеспечения объективных оценок удовлетворенности населения выходит за рамки настоящей работы, являясь, прежде всего, объектом теории социального моделирования. Но актуален вопрос о правомочности и целесообразности оценки удовлетворенности населения деятельностью УИС. Представляется, что эта оценка в настоящее время не будет объективной и полезной. Она будет необоснованно занижена вследствие способа подачи информации о деятельности системы в СМИ, информации, получаемой населением от лиц, отбывших наказание, и из других источников. Кроме того, выделить качество работы УИС в составе результатов правоохранительной системы сложно даже специалисту, тем более среднему гражданину.

Заключение

Таким образом, на сегодняшний день существует определенное несоответствие действующих целей требованиям государства к системе целей УИС. Одним из способов разрешения данной проблемы является использование в качестве основной цели УИС снижение общественных потерь от постпенитенциарных преступлений осужденных. Критерий этой цели соответствует целям социально-экономического развития страны и может иметь количественное измерение. Выполнение ряда условий по развитию системы учета и методической проработки проблем целеполагания позволит распространить его на отдельные преступления, деятельность учреждений по исправлению и ресоциализации. Планирование в качестве целей-заданий будет способствовать повышению эффективности управления органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Представляется, что в условиях подготовки закона об уголовно-исполнительной системе страны изложенные в статье предложения могут способствовать повышению эффективности УИС.

Библиография

1. Антонян Ю.М. Криминология. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. 523 с.
2. Бурый В.Е. Исправление, ресоциализация, социальная адаптация осужденных к лишению свободы: система терминов // Тезисы докладов Международной научно-практической конференции «Проблемы борьбы с преступностью и подготовка кадров для правоохранительных органов». Минск, 2011. С. 86-92.
3. Гусев Р.Г. Зарубежный опыт разработки критериев и механизмов оценки деятельности правоохранительных органов // Новый юридический журнал. 2012. № 3. С. 100-103.
4. Нагорных Р.В., Софийчук Н.В. Эффективность государственной правоохранительной службы и ее влияние на правоохранительную деятельность государства // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2015. 3 (31). С. 39-41.
5. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении примерного Положения о Центре трудовой адаптации осужденных или учебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы, и примерного Положения о лечебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы: приказ Минюста Российской Федерации от 01.04.2008 № 80 // Российская газета. 2008. № 82.
7. Терехин В.И., Чернышов В.В. Эффективность уголовно-исполнительной системы: экономико-правовое оценивание. Рязань, 2016. 445 с.
8. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 20.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
9. Феноменология преступности. URL: <http://econic.chat.ru/crim05.htm>

Objectives of bodies and institutions of the penal enforcement system: problems and solutions

Valerii I. Terekhin

Doctor of Economics, Professor,
Honored worker of higher school of the Russian Federation,
Department of management and the organization of penal system activity,
Academy of Law and Administration of the Federal Penitentiary Service,
390000, 1 Sennaya st., Ryazan', Russian Federation;
e-mail: Valerii_Terekhin@mail.ru

Viktor V. Chernyshov

PhD in Law, Associate Professor,
Department of management and the organization of penal system activity,
Academy of Law and Administration of the Federal Penitentiary Service,
390000, 1 Sennaya st., Ryazan', Russian Federation;
e-mail: vitos-62@mail.ru

Abstract

The conditions of specificity, reality and controllability of the system-wide objectives of the penal enforcement system have not been achieved at present. There was a certain discrepancy between the current objectives of the requirements of the state and the system of objectives of the penal enforcement system. The article substantiates the use of the reduction of social losses from post-penitentiary crimes of the convicted as the main objective. The criterion of this objective is consistent with the objectives of socio-economic development of the country and can have a quantitative dimension. The authors propose the method of evaluation of public loss of postpenal crimes of individuals serving sentences for previous crimes. The implementation of a number of conditions for the development of the system of accounting and statistical study of the problems of goal setting will allow to expand it to individual crimes, the activities of institutions for correction and resocialization. Planning as objective will contribute to improving the management of the bodies and institutions of the penal enforcement system. It appears that, in the context of the preparation of the law on the penal enforcement system, the proposals set out in the article may contribute to improving the effectiveness of the penal enforcement system.

For citation

Terekhin V.I., Chernyshov V.V. (2018) Tseli organov i uchrezhdenii UIS: problemy i puti resheniya [Objectives of bodies and institutions of the penal enforcement system: problems and solutions]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (3A), pp. 248-256.

Keywords

Requirements to the objectives, analysis of the objectives of the penal enforcement system, losses from post-penitentiary crimes, criterion, tools, directions of development.

References

1. Antonyan Yu.M. (2012) *Kriminologiya* [Criminology], 2nd ed. Moscow: Yurait Publ.
2. Buryi V.E. (2011) Ispravlenie, resotsializatsiya, sotsial'naya adaptatsiya osuzh-dennykh k lisheniyu svobody: sistema terminov [Correction, re-socialization, social adaptation of persons convicted to deprivation of liberty: the system of terms]. In: *Tezisy dokladov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Problemy bor'by s prestupnost'yu i podgotovka kadrov dlya pravookhranitel'nykh organov"* [Proc. Int. Conf. "Problems of crime combating and training of law enforcement bodies"]. Minsk, pp. 86-92.
3. Gusev R.G. (2012) Zarubezhnyi opyt razrabotki kriteriev i mekhanizmov otsen-ki deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov [Foreign experience of development of criteria and mechanisms for assessment of activity of law enforcement bodies]. *Novyi yuridicheskii zhurnal* [New law journal], 3, pp. 100-103.
4. Nagornykh R.V., Sofiiichuk N.V. (2015) Effektivnost' gosudarstvennoi pravo-okhranitel'noi sluzhby i ee vliyanie na pravookhranitel'nyu deyatel'-nost' gosudarstva [The effectiveness of the state law enforcement service and its impact on the law enforcement activity of the state]. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie* [Bulletin of the Institute: crime, punishment, correction], 3 (31), pp. 39-41.

5. O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ (s izm. i dop.) [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
6. Ob utverzhdenii primernogo Polozheniya o Tsentre trudovoi adaptatsii osuzhdennykh ili uchebno-proizvodstvennoi (trudovoi) masterskoi uchrezhdeniya, ispolnyayushchego ugovolnye nakazaniya v vide lisheniya svo-body, i primernogo Polozheniya o lechebno-proizvodstvennoi (trudovoi) masterskoi uchrezhdeniya, ispolnyayushchego ugovolnye nakazaniya v vide lisheniya svobody: prikaz Minyusta Rossiiskoi Federatsii ot 01.04.2008 № 80 [About the statement of approximate regulations on the Centre of labour adaptation of convicts or training and practice (labor) workshop of organization performing criminal penalties in the form of imprisonment, and Approximate regulations on medical and production (labor) workshop of the organization performing criminal penalties in the form of imprisonment: Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation from 01.04.2008 № 80] (2008). *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 82.
7. Terekhin V.I., Chernyshov V.V. (2016) *Effektivnost' ugovolno-ispolnitel'noi sistemy: ekonomiko-pravovoe otsenivanie* [Efficiency of penal enforcement system: economic and legal assessment]. Ryazan'.
8. Ugolovno-ispolnitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 08.01.1997 № 1-FZ (red. ot 20.12.2017) [Criminal Executive Code of the Russian Federation No. 1-FZ of January 08, 1997 (as amended on December 20, 2017)] *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
9. *Fenomenologiya prestupnosti* [Phenomenology of crime]. Available at: <http://eonic.chat.ru/crim05.htm> [Accessed 15/03/18].