

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Академия права и управления

В.И. Терехин
В.В. Чернышов

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ:
ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЕ ОЦЕНИВАНИЕ**

Под редакцией заместителя директора ФСИН России, генерала-лейтенанта
внутренней службы, кандидата юридических наук
Протопопова А.В.

Монография

Рязань – 2015

ББК 67.409.02

Т35

Рецензенты:

А.Я. Гришко, доктор юридических наук, профессор (представитель Президента России по правам человека в Рязанской области);

О.П. Суковатова, кандидат экономических наук, доцент (Рязанский государственный радиотехнический университет)

Терехин В.И., Чернышов В.В.

Эффективность УИС: экономико-правовое измерение : монография. – Рязань : Академия ФСИН России, 2015, - 344 с.

Под редакцией заместителя директора ФСИН России, генерала-лейтенанта внутренней службы, кандидата юридических наук
Протопопова А.В.

Рассмотрены вопросы определения целей и формирования системы показателей эффективности деятельности УИС. Обоснован подход к определению целей в виде снижения социально-экономических потерь от рецидивной преступности. Исследованы риски рецидивных преступлений. Предложен метод и инструментарий количественной оценки вклада УИС в снижение общественных потерь от рецидивной преступности как функции вероятности постпенитенциарных рецидивов и тяжести ожидаемых преступлений. На этой основе разработана система критериев и показателей оценки результативности и эффективности органов и учреждений УИС как подсистем правоохранительных органов.

Книга рассчитана на руководителей и специалистов органов и учреждений УИС, научных работников, преподавателей высших учебных заведений, ведущих подготовку специалистов для правоохранительных органов.

ББК 67.409.02

© Терехин В.И., Чернышов В.В., 2015

© Академия ФСИН России, 2015

*«Задача права вовсе не в том, чтобы лежащий во зле мир обратился в Царство Божие, а в том, чтобы он до времени не обратился в ад.
Владимир Соловьев*

ВВЕДЕНИЕ

Правоохранительная деятельность в целом и, в частности, деятельность уголовно-исполнительной системы оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие страны. Это влияние проявляется в их влиянии на снижение социальных и экономических потерь общества вследствие преступности. Потери включают:

- экономические потери (потери материальных и финансовых ресурсов). В 2014 году они составили только по раскрытым преступлениям 349 млрд руб.;

-потери трудовых ресурсов вследствие исключения из легального общественно полезного труда части преступников находящихся в местах лишения свободы и вне их;

-потери бизнеса вследствие дезорганизации предприятий и организаций в результате совершения преступлений;

- расходы всех видов бюджетов, включая денежные ресурсы отдельных членов общества на борьбу с преступностью и ликвидацией последствий преступлений;

-расходы бюджета на содержание правоохранительных органов, численность которых в стране (по данным за 2010 год) составляло около 10% всех занятых в экономике;

-значительными представляются потери имиджа страны и ее положению в мире, которые оказывают вторичное влияние на социально-экономические потери общества;

-социальные потери проявляются в снижении доверия населения к правоохранительным органам и государственным институтам в целом, а

снижение доверия населения к правоохранительным органам в свою очередь снижает эффективность их деятельности¹;

- значительные человеческие потери (потерпевших, преступников, работников правоохранительных органов) в результате преступлений – наиболее значимые негативные результаты преступности.

Поэтому борьба с преступностью как одно из важнейших направлений повышения качества жизни населения были и остаются одной из приоритетных задач государства и общества. Решению этой ключевой задачи повышения эффективности правоохранительной деятельности способствуют происходящие в последние годы процессы совершенствования системы управления.

УИС - ключевое звено в системе правоохранительных органов, реализующее цели исправления преступника и его социальной адаптации. Одновременно уголовно-исполнительная система значительна по количеству занятых в ней лиц:

-по состоянию на 01.01. 2014 штатная численность персонала УИС, финансируемая за счет средств федерального бюджета, составляла 296 тыс. единиц, в т.ч. 70,6 тысяч государственных гражданских служащих;

-по состоянию на 01.01.2015 г. в учреждениях УИС содержалось 671,7 тыс. человек (на 5638 человек меньше, чем в начале 2014 года).

УИС выступает, с одной стороны, как значительная производственная корпорация (объем товарной продукции, выполненных работ и оказанных услуг составил 32,6 млрд руб., что примерно на 4,2% выше 2013 года, в т.ч. для нужд ФСИН России 57,5%.), с другой - как один из крупных потребителей бюджетных ресурсов (расходы консолидированного бюджета государства на финансирование деятельности ФСИН в 2013 году составили 256 млрд руб., в 2014 году – 274,3 млрд руб, на 2015 год предусмотрено 248,4 млрд руб.).

¹ Результаты Европейского социального обследования, проведенного в 2010 году, показали, что для всех стран Европы характерно более низкий уровень доверия респондентов, имевших контакты с правоохранительными органами, к их деятельности, чем другой части населения.

Таким образом, содержание одного осужденного к лишению свободы требует расходования 498,4 тысяч рублей средств государственного бюджета в год. Кроме того, каждые 2-2,5 осужденных к лишению свободы требуют привлечения одного работника УИС для их содержания.

В силу своей социальной роли в борьбе с преступностью и влиянием на экономическую ситуацию в стране повышение результативности и эффективности управления УИС является важнейшей задачей государственного управления.

Совершенствованию деятельности УИС способствует активная работа по модернизации законодательства в сфере исполнения уголовных наказаний. Только в 2014 году было принято 10 Федеральных законов, 6 указов Президента Российской Федерации, 14 постановлений Правительства РФ. В Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится 12 проектов федеральных законов, направленных на государственную поддержку УИС. Реализуются мероприятия, предусмотренные государственной программой «Юстиция» и федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016)», и др.

В 2014 году активизировалась работа системы «социальных лифтов», являющаяся одним из эффективных инструментов повышения эффективности управления учреждениями УИС. Система работала в обоих направлениях: как в сторону облегчения условий отбывания наказаний, так и в сторону их ужесточения. 34,5 тыс. осужденных переведены из обычных условий содержания в облегченные, около 8 тыс. – из обычных условий в строгие, свыше 10 тыс. осужденных – из исправительных колоний в колонии-поселения, около 4 тыс. осужденных – из колоний поселений в исправительные колонии и т.п. Судами были приняты решения о замене лишения свободы более мягким видом наказания 6 тыс. осужденных, около 47 тыс. осужденных условно-досрочно освобождены из мест лишения свободы.

В эти и другие меры по совершенствованию управления в УИС привели в течение 2014 года сокращению общего количества зарегистрированных преступлений в местах лишения свободы на 11,7%, в т.ч. побегов – на 13,3%. В ходе проведенных профилактических мероприятий было дискредитировано 212 лидеров уголовно-преступной среды, в т.ч. 4 лица, занимающих высшее положение в преступной иерархии, разобщено 285 группировок осужденных отрицательной направленности.

Наряду с этими положительными тенденциями в развитии УИС авторы выделяют проблему несистемности управления.

- Первым проявлением несистемности управления является несовершенство целеполагания и обоснованности критериев, состоящая в ограничении целей периодом отбытия наказания. Снижение пенитенциарной преступности лишь косвенно и ограничено влияет на постпенитенциарные рецидивы, наносящие обществу значительно большие социально-экономические потери, поэтому проблема снижения постпенитенциарных рецидивных преступлений требует существенно большего внимания. Это определяется, во-первых, увеличением доли лиц, имевших ранее судимость, в числе осужденных. Так, доля лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, осужденных к лишению свободы второй и большее количество раз, составила на 1.01.2015 года 63,6 % и имеет тенденцию к росту. В воспитательных колониях для несовершеннолетних доля лиц, ранее отбывавших наказание в воспитательных колониях, около 100%. Во-вторых, многими исследованиями и статистическими наблюдениями доказано, что потери от каждого рецидивного преступления, как правило, значительно превышают потери от первых преступлений.

УИС обладает рядом специфических особенностей, учет которых необходим для конкретизации и объективизации целей и управленческих решений. Главной из этих особенностей является монополизм системы и ее

положение в цикле правоохранительной деятельности. Система, во-первых, не может оказать существенного влияния на формирование и проявление первичной преступности, факторами которой является социально-экономическая ситуация в стране и эффективность деятельности всех правоохранительных органов. Во-вторых, в настоящих условиях ФСИН России не располагает достаточными ресурсами и полномочиями по влиянию на постпенитенциарные факторы преступности. Инструментами реализации основной цели органов и учреждений УИС (исправления осужденных) являются исполнение приговора и воспитательная деятельность персонала в период пребывания осужденных в учреждениях. Таким образом, пред- и постпенитенциарные периоды жизнедеятельности осужденных, оказывающие определяющее влияние на состояние преступности в стране, находятся вне зоны интересов и целей УИС.

Но период отбытия наказания в виде лишения свободы является ключевым на жизненном пути осужденного. Решение вопроса о риске рецидивных преступлений после освобождения осужденного во многом зависит от эффективности УИС. Вернется ли осужденный после освобождения в социум и продолжит жизнь как обычный гражданин страны или усилит свою криминальную направленность в итоге пребывания в период лишения свободы в условиях криминальной субкультуры учреждения?

Рецидивная преступность в настоящее время представляется наиболее опасным видом преступности в целом. Особую актуальность борьбе с рецидивной преступностью придает процесс самовоспроизводства преступлений. Рецидивная преступность – это катализатор преступности в целом. Способствуя развитию первичной преступности, рецидивная преступность развивается в ней. Каждое рецидивное преступление при низкой эффективности правоохранительной деятельности стимулирует последующие преступления. Высокая ответственность руководителей органов и учреждений УИС за пенитенциарную преступность достаточно

высока и закреплена в ведомственных нормативных актах ФСИН. Но социально-экономические последствия постпенитенциарной преступности многократно превышают потери от преступлений осужденных в период отбытия наказания. Соответственно и деятельность всех правоохранительных, включая уголовно-исполнительную систему, должна быть направлена на предотвращение рецидивов.

Авторы считают, что ответственность ФСИН, определенная действующими законами и иными правовыми актами, за постпенитенциарные преступления в стране и возможности ее влияния в настоящее время недостаточна. Оценка деятельности органов и учреждений не содержат показателей рецидивности осужденных, отбывших наказание. Эти показатели отсутствуют и в отчетности ФСИН. Критерий исправления осужденного не имеет количественного измерения, что снижает эффективность изменения режима содержания как одного из ключевых инструментов воспитательной работы. Низка эффективность трудовой деятельности осужденных вследствие недостаточности объема и качества производственных мощностей. Недостаточен уровень подготовки осужденного к жизни в социуме после освобождения и др.

- Второе проявление несистемности управления в УИС состоит в недооценки значимости оценивания целей и результатов управления. Уголовно-исполнительная система рассматривается в настоящей работе как подсистема правоохранительных органов, выступающих в свою очередь подсистемой государства. Как подсистема она решает задачи, направленные на достижение целей социально-экономического развития страны, повышения качества жизни населения. Целеполагание в УИС рассматривается нами как первая важнейшая функция управления. При этом конкретность цели и возможность ее количественной оценки – одно из условий эффективного управления.

В итогах деятельности УИС за 2014 год отмечается, что приоритетными задачами ФСИН на 2015 и последующие годы являются:

-«повышение уровня эффективности управления уголовно-исполнительной системы и ее устойчивое функционирование, с учетом экономии финансовых средств и оптимизации численности личного состава;

-организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации» и др. Но вопросы количественной оценки эффективности с учетом общественных результатов в виде влияния УИС на снижение рецидивной постпенитенциарной преступности не включены в приоритетные задачи ФСИН.

Создавшаяся ситуация относительно отношения ФСИН к постпенитенциарной преступностью легко объяснима и кажется логичной в связи с отмеченной выше особенностью положения УИС в системе правоохранительных органов: уровень интеграции осужденного в общество после освобождения зависит от его приема обществом, а ресурсами влияния на облегчение условий ресоциализации система не обладает. Гипотеза настоящей работы состоит в том, что борьба с постпенитенциарной преступностью может и должна стать важнейшей целью органов и учреждений УИС. Даже при сохранении своих целей в системе правоохранительных органов и дефицитности ресурсов возможность влияния органов и учреждений ФСИН на снижение преступности осужденных после их освобождения может быть повышена.

Определенный вклад в повышение качества правоохранительной деятельности, включая деятельность УИС, может внести развитие теории, методики и инструментария управления, в т.ч. целеполагания и оценки результатов деятельности.

В настоящей работе исследуются подходы к повышению системности управления по обоим направлениям, интегрированных в обоснование системы целей, критериев, показателей и инструментария количественной оценки эффективности УИС. Влияние объективной количественной оценки целей и результативности деятельности УИС на повышение эффективности управления проявляется в следующем.

1. Объективное и содержательное определение целей правоохранительных органов, включая УИС, и оценка уровня их достижения - необходимое условие повышения единства органов и общества в борьбе с преступностью.

2. Объективная оценка ожидаемых результатов планов и программ обеспечивает, их состоятельность и эффективность, формирует возможности развития УИС в условиях выделенных ресурсов. Ожидаемый результат – повышение вклада в решение задач социально-экономического развития общества за счет снижения потерь от преступности, включая затраты бюджета на правоохранительную деятельность.

3. Обеспечивается возможность более полной координации деятельности всех правоохранительных органов, органов управления регионами и муниципальными образованиями в целях минимизации потерь от преступности.

4. Обеспечивается объективность ответственности руководителей органов и учреждений правоохранительных служб за эффективность управления, вклад в реальные результаты снижения преступности, за положительное восприятие результатов правоохранительной деятельности населением.

Актуальность предложений и выводов выполненного исследования состоит в следующем:

-обоснованы количественные оценки вероятности совершения рецидивных преступлений лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы. Предложен и практически апробирован алгоритм определения вероятности исправления и ресоциализации осужденных по совокупности их личностных характеристик;

- обоснован метод определения совокупных социально-экономических потерь общества от совершения рецидивных преступлений (криминального потенциала преступника);

-исследуются факторы риска совершения рецидива и его тяжести (интегральных социально-экономических потерь). Рассмотрены проблемы и возможности использования методов и моделей классического риск-менеджмента в УИС;

- исследуются подходы и предлагаются критерии количественной оценки эффективности деятельности УИС, как подсистемы правоохранительных органов, и учреждений уголовно-исполнительной системы, как подсистем ФСИН. Эффективность определяется по степени достижения системной цели УИС: увеличения вклада органов и учреждений ФСИН в снижение социально-экономических потерь общества. Обоснованы предложения по количественной оценке вклада.

Монография содержит ряд методологических и методических новаций в области оценки результативности борьбы с рецидивной преступностью на различных этапах ее формирования, которые могут быть отнесены к дискуссионным. Наряду с этим отдельные предложения авторов являются развитием сложившихся рутин управления. Они не требуют радикальных изменений системы управления, но способны повысить ее результативность. В пособии приводится и используется для обоснования теоретических выводов и предложений значительный эмпирический материал по преступности в России в целом, в отдельных учреждениях и территориальных органов, отдельных физических лиц.

Тем самым обоснованы предложения по ориентации управления в УИС по результатам, способствующие при их развитии и реализации, повышению эффективности управления органами и учреждениями, снижению потерь общества от рецидивной преступности. Они представляются особо актуальными в условиях продолжающегося реформирования УИС, включая огромную по масштабам амнистию преступников 2015 года. Ожидаемые положительные эффекты ее проведения будут в определенной степени снижаться ростом численности рецидивных преступлений.

Работа состоит из 4-х глав, соответствующих логике исследования. В первой главе исследуются закономерности развития УИС, анализ закономерностей ученых и практиков, проблемы дальнейшего развития системы. Вторая глава содержит исследование и классификацию факторов формирования рецидивной преступности, обосновываются способы оценки их влияния на деятельность осужденного после освобождения. В третьей главе предложен алгоритм оценки вероятности совершения рецидивных постпенитенциарных преступлений. Анализируется деятельность учреждений по управлению рисками, обосновываются меры по организации риск менеджмента в УИС. Четвертая глава содержит обоснование авторского понимания целей УИС и результатов их реализации (эффективности деятельности) в виде снижения вероятности постпенитенциарного рецидива и социально-экономических потерь общества. Исследуются алгоритмы формирования количественных значений критериальных показателей. Приводятся примеры их расчета и сферы возможного применения.

Тем самым обоснованы предложения по ориентации управления в УИС по результатам, способствующие при их развитии и реализации повышению эффективности управления органами и учреждениями и обеспечивающими социально-экономический эффект развития уголовно-исполнительной системы.

Настоящая работа является продолжением и развитием предыдущих работ авторов, нашедших отражение в монографии и статьях, опубликованных в журнале «Человек: преступление и наказание» и других изданиях. Она будет полезна специалистам органов и учреждений УИС, преподавателям учебных заведений УИС, магистрантам и слушателям Академии ФСИН России, а также может быть использована специалистами других правоохранительных органов при разработке общесистемных нормативных актов и программ развития.

*Жить в обществе и быть свободным от общества нельзя.
В.И. Ленин*

Глава 1. УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

1.1. Социально-экономические факторы преступности

Преступность в настоящее время стала системным фактором угроз национальной безопасности и социально-экономическому развитию большинства стран, приобрела международный характер. Борьба с ней стала одной из главных задач социально-экономического развития всего мира. Международное сообщество приняло ряд принципиальных решений по общим принципам предупреждения преступности, к которым присоединилась и Россия, относящаяся к странам с высоким уровнем преступности. Несмотря на намечившееся в 2010-2013 годах снижение уровня преступности (таблица 1.1), уровень преступлений на 100 тысяч человек постоянного населения в стране (148,4 преступления) существенно выше, чем в странах Европы. Наряду с этим по официальной статистике количество осуждённых, содержащихся в местах лишения свободы в расчете на 100 тысяч человек, значительно ниже, чем в США (716 – в США, в России – 487 и продолжает снижаться).

Преступность наносит обществу значительный социально-экономический ущерб в виде социальных потерь отдельных лиц, организаций и общества в целом, которые выражаются в моральных и физических потерях физических лиц, потерях имиджа учреждений и страны. Социальные потери неразрывно связаны с потерями экономическими, которые в большинстве случаев выступают как основная причина преступления. Экономические потери включают прямые потери государства и отдельных граждан от преступления, а официально не учитываемые потери от исключения из производительной деятельности преступников и персонала

правоохранительных органов многократно превышают эти значения. На функционирование правоохранительных органов ежегодно расходуется около 6% консолидированного бюджета страны.

Таблица 1.1.

Краткая характеристика состояния преступности в РФ²

Показатели состояния преступности	Ед. измерения	Годы				
		2010	2011	2012	2013	2014
1.Зарегистрировано преступлений, всего, в т.ч. - особо тяжких - тяжких -средней тяжести -небольшой тяжести	Единиц	2628799	2404807	2302168	2206249	2166399
	%	4	5	5	5	6
		22	21	20	19	33
		39	38	34	34	18
		35	36	41	42	6
2.Зарегистрировано преступлений, совершенных лицами, ранее совершившими преступления	Тыс. чел	530742	533487	583247	613779	632258
	% к общему количеству преступлений	20,2	22,2	25,3	27,8	29.1
3.Зарегистрировано преступлений, совершенных лицами в состоянии алкогольного опьянения	Тыс. чел	237283	263294	314775	341034	351828
	% к общему количеству преступлений	9	11	14	15,5	16,2
4.Зарегистрировано преступлений, совершенных лицами в состоянии наркотического опьянения	Тыс. чел	14828	18891	25772	28338	33008
	% к общему количеству преступлений	0,6	0,8	1,1	1,3	1,5
5.Ущерб от преступной деятельности по оконченным и приостановленным уголовным делам	Млрд. руб			272,0	386,0	349.3
	% к предыдущему году				141,1	90,5
6. Зарегистрировано преступлений, совершенных организованной группой или преступным сообществом	Тыс. чел.		17691	18016	17266	13759
	% к общему количеству преступлений		0.7	0.8	0.8	0.6

²Состояние преступности в России за январь - декабрь 2013, 2014 годы. Генеральная прокуратура РФ . Главное организационно-аналитическое управление. Управление статистики.

Преступность – сложное социально-экономическое явление, факторы формирования и динамики которого еще недостаточно исследованы. Поэтому задачи стратегии и тактики борьбы с преступностью, выработки новых подходов к организации правоохранительной деятельности были и остаются актуальными. Политика, методы и инструменты борьбы с преступностью должны соответствовать (или даже опережать) социально-экономические и политические изменения в стране и тем самым способствовать эффективному решению задач социально-экономического развития государства и общества.

Ю.М. Антонян отмечает, что преступность одновременно выступает патологией и нормой развития любого общества. Как патология преступность проявляется в резких нарушениях этических и правовых норм существования общества. Как норма преступность проявляется в том, что человечество не могло и не сможет ликвидировать преступность. Это не означает отказа от необходимости борьбы с преступностью, но признание несостоятельности задачи ее ликвидации³.

Данные Генеральной прокуратуры России показывают, что, начиная с 2010 года, общее количество преступлений уменьшается, в 2014 году зарегистрировано всего 2166399 преступлений, что на 39850 меньше, чем за аналогичный период прошлого года (-1,8%). В целом по России удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе всех зарегистрированных преступлений составляет 24,3% (525401; АППГ – 537664; снижение – 2,3%). Но одновременно в преступности наблюдаются процессы, не позволяющие сделать выводы о положительных тенденциях в решении целей и задач правоохранительной деятельности. Выделим, основываясь на данных официальной статистики, некоторые из неблагоприятных тенденций развития преступности в последние годы, непосредственно связанные с рассматриваемыми далее проблемами управления в УИС.

³ Антонян Ю.М. Концепция причин преступности. //Научный портал МВД России, 2014, №4

- Анализ социально-криминологической характеристики преступности в 2014 году показывает, что почти половина (632258; АППГ – 613779) преступлений совершена лицами, ранее совершавшими преступления. Их удельный вес составляет 53,7% (АППГ – 49,6%) от всех предварительно расследованных преступлений.
- Число зарегистрированных в 2014 году особо тяжких преступлений по сравнению с аналогичным периодом прошлого года увеличилось на 7,4%, а количество тяжких преступлений за этот период сократилось на 5%.
- За анализируемый период правоохранительными органами зарегистрировано 253517 преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (+9,5%). Увеличилось на 16,5% (с 25221 до 29387) количество лиц, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения. Почти каждое третье преступление (29,9%) совершено в состоянии алкогольного опьянения (АППГ – 27,5%).
- Организованными группами или преступными сообществами совершено 13498 (АППГ – 16597) тяжких и особо тяжких преступлений (-18,7%), их удельный вес в общем числе преступлений данных категорий сократился с 5,7% до 5,1%. При этом следует учитывать, что практически в каждой организованной группе или сообществе активными участниками являются лица, ранее совершавшие преступления.
- Остаются значительными и даже растут экономические потери общества от преступности. В частности, все большее влияние на уровень жизни населения оказывают преступления в ЖКХ, еще более усиливающие негативную реакцию на результаты его деятельности. В 3,6 млрд руб. оценил прямой ущерб за 2013 год, нанесенный преступлениями в этой сфере глава МВД В. Колокольцев. Общие потери бюджета пока не подсчитаны. Общий ущерб криминальной

деятельности в ТЭК за этот год превысили 21 млрд руб. Из них возвращено 14 млрд руб.⁴

Более полное и объективное состояние и динамики преступности в России формируется при их сравнении с характеристиками США и развитых европейских стран.

По данным В.Е. Квашиса, устойчивой тенденцией изменения преступности в США за последние 20 лет является снижение ее уровня. Если в 1991 году было зарегистрировано 14,5 млн. преступлений, то в 2011 году их количество составило 10,2 млн. В течение этого периода происходило снижение как насильственных, так и преступлений против собственности. При этом, как и в России, официальные статистические данные о преступности существенно отличаются от реальных. По данным ФБР в 2009 году было совершено 10,663 млн. преступлений. Значения коэффициента латентности по преступлениям против собственности равны 2,4 по насильственным преступлениям – 2,0. Следовательно, реальное число преступлений в США в 2009 году составило 25,8 млн. Коэффициент преступности в 2011 году (число преступлений на 100 тысяч человек населения) составил 6,78⁵. В России коэффициент латентности по кражам равен 10,1⁶. Численность убийств на 100 тыс. населения в США в 2012 году снизился до 4,6, что в 3 раза меньше, чем в России, но в 2,5 раза выше, чем в Европе.

В.Е Квашис выделяет в качестве одной из важнейших причин этой тенденции – реализуемый в стране курс на ужесточение карательных мер, в т.ч. усиление степени распространенности так называемой «нулевой толерантности»⁷, резкое сокращение практики досрочного и условно-

⁴ www.utro.ru от 21.03. 2014.

⁵ Квашис В.Е. Преступность в США: тенденции, причины, меры противодействия. //Научный портал МВД России, 2013, №2.

⁶ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности. / Под ред. С.М. Иншакова. –М., 2011, с. 235.

⁷ Система «нулевой толерантности» в правоохранительной деятельности была разработана на основе разработанной социальными психологами Дж. Уилсоном и Дж. Коллинсом теории, сущность которой четко представляется следующей предпосылкой, справедливость которой доказана этими учеными: если в доме

досрочного освобождения, рост количества осужденных пожизненно и т.п. Эти меры были введены законом 1994 года «Об усилении борьбы с насильственной преступностью» и последующими законодательными актами отдельных штатов. Общая стоимость этих мер превысила \$30 млрд, на 100 тыс. человек увеличилась численность полиции.

Изменения правоприменительной практики привели к снижению количества преступлений и росту численности осужденных к лишению свободы. Их количество в настоящее время составляет около 2,2 млн. человек, из числа которых 20% осуждены за «серьезные» преступления, (в России это соотношение противоположное). Это повлекло за собой рост издержек на содержание правоохранительных органов. Одновременно увеличился ущерб от преступности. Если в 1996 году ущерб составлял \$450 млрд, то в 2010 году он увеличился до \$650 млрд (около 4% от ВВП). Из них:

- 202 млрд – потери от утраты трудоспособности и жизни;
- 120 млрд – потери бизнеса;
- 110 млрд – ущерб, причиненный пьяными водителями;
- 64 млрд – расходы на защиту личности и собственности и др.

Мы считаем, что прямая связь между сокращением числа преступлений вследствие увеличения репрессивной направленности уголовной политики и ростом потерь отсутствует. На рост потерь оказали влияние общеэкономические факторы роста и развития страны (рост производительности труда и доходов населения, развитие бизнеса, инфляция, расширение производства и использования населением более дорогих товаров и др.).

Важно отметить, что расходы на содержание уголовной юстиции в США увязаны с эффективностью борьбы с преступностью⁸. Гибкая бюджетная политика государства и штатов обеспечивала рациональное изменение

разбито и не застекливается хотя бы одно окно, то вскоре будут разбиты другие окна и дом превратится в приют бомжей.

⁸ Квашиш В. «Цена» преступности как криминологическая проблема.// Уголовное право. 2008, №4.

системы финансирования. В России эта связь недостаточно четкая, при этом по данным отдельных исследований расходы на правоохранительную деятельность почти в 11 раз превышают совокупные экономический ущерб от преступности⁹, по официальным данным, как было показано ранее, потери от преступлений сравнимы с затратами на содержание УИС.

Таким образом, динамика преступности по стране не позволяет сделать однозначных выводов о ее реальном состоянии и основных направлениях повышения эффективности правоохранительной деятельности. В частности, мы полагаем и далее это доказывается в работе, что в настоящее время значительный рост затрат на правоохранительную деятельность способен дать требуемый социально-экономический эффект только при предварительном совершенствовании нормативно-правовых актов и организации этой деятельности.

К основополагающим признакам правоохранительной деятельности, отличающим ее от других направлений государственного управления, относятся:

-осуществление правоохранительной деятельности преимущественно на основе юридических мер воздействия (меры предупреждения и профилактики противоправных действий, государственного принуждения и взыскания за совершенные противоправные действия);

-соответствие применяемых юридических мер воздействия нормам и процедурам закона или иного правового акта;

-борьба с противоправными действиями возложена на совокупность специальных правоохранительных органов, деятельность которых может рассматриваться как узкое понимание правоохранительной деятельности (прокуратура, МВД, ФСИН и др.). Наряду с правоохранительными органами правоохранительной деятельностью призваны заниматься и неспециализированные структуры, в частности, органы управления

⁹ Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. – СПб, 2012, ч.2, с. 4-22.

регионами и муниципальными образованиями. Совокупная деятельность специализированных и неспециализированных органов определяет общие результаты правоохранительной деятельности, рассматриваемые в настоящей работе;

-основными объектами, защищаемыми правоохранительными органами, в соответствии с со ст.1 Закона о безопасности, являются «личность – ее права и свободы, общество – его материальные и духовные ценности, государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность». Основная цель правоохранительных органов в широком понимании состоит в росте защищенности этих объектов;

-общее понимание целей правоохранительных органов диверсифицируется для каждого органа и учреждения на систему целей, состоящих в общем случае из двух групп показателей: частных, отражающих степень достижения текущих ведомственных задач и общих, определяющих влияние органа (учреждения) на достижение государственных и общественных целей. Далее в настоящей работе исследуется система общих целей уголовно-исполнительной системы как подсистемы правоохранительных органов, их количественного выражения и условий реализаций для органов и учреждений УИС.

Ключевым условием эффективного управления преступностью является выявление причин и факторов, провоцирующих совершение преступлений. Обоснование их состава и оценки уровня влияния на преступления всегда были в центре внимания философов, криминологов, социологов экономистов и ученых других направлений. В конце 80-х годов прошлого столетия ими было выявлено более 250 факторов преступности¹⁰. В настоящее время ученые, исследующие преступность, едины в том, что преступление представляет собой разновидность социального поведения, в основе которого лежат две группы взаимодействующих факторов и мотивов. Первая – состояние общества,

¹⁰ Миньковский Г.М. Правовая политика в сфере борьбы с преступностью и проблемы законодательного регулирования этой борьбы. // Проблемы формирования уголовной политики Российской Федерации и ее реализация органами внутренних дел. Труды Академии МВД России. 1995, с 28.

включая социально-экономическую ситуацию в стране и условия жизни преступника. Главным в этой группе факторов признаются расслоение населения на очень богатых и очень бедных. Это состояние общества приводит к социальным и психологическим последствиям (зависть, недоверие к законам, органам власти и правосудия и т.п., формирующим криминальную культуру. Определяя современные причины преступности, Ю.М. Антонян выделил в качестве общих факторов преступности сложившуюся в России зараженность общества безнравственностью, наличие в нем множества конфликтов в сочетании с экономическими просчетами и социальной напряженностью, негативное отношение населения к законам государства¹¹.

Эти факторы способствуют росту преступности при любых макроэкономических факторах развития. Они оказывают значительное влияние на все другие факторы, учитываемые в теории и практике управления преступностью. К сожалению, их влияние сохранилось и в наши дни. К сожалению, экономический потенциал страны еще не обеспечивает высокого уровня жизни населения, очень значительны экономические потери вследствие несовершенства управления и коррупции. Более того, в последние годы влияние этих факторов растет не только в связи с продолжающейся дифференциацией общества на сверхбогатых и нищих, но и вследствие активной пропаганды в СМИ этого различия. Но мы не можем согласиться с Ю.М. Антоняном в отношении якобы присущей россиянам традиционной склонности к жестокости как одного из факторов преступности¹². Признаки (факты) традиционной жестокости россиян, приведенные для доказательства, в той же и значительно большей степени характерны истории и современной жизни США и значительной части европейских стран.

¹¹ Антонян Ю.М. Концепция преступности и причины преступности в России. // Российский следователь, 2004, №8.

Антонян Ю.М. Насилие. Человек. Общество. М., 2001. С. 229-230..

¹² Антонян Ю.М. Концепция преступности и причины преступности в России. // Российский следователь, 2004, №8.

Антонян Ю.М. Криминология. Учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2012, с. 27-28.

Наиболее общими для всех этапов эволюции преступности в РФ, подтверждаемыми многими исследованиями, выполненными в разные годы, принято считать экономические мотивы и факторы совершения преступлений. Цели экономической выгоды наиболее значимы для преступников в период ухудшения экономической ситуации, а потому наиболее значительные темпы роста преступности инициируются периодами усиления кризисных явлений в социально-экономической жизни общества. Эта закономерность подтверждалась ситуацией 1990-1993 и 1998-1999 годов, характеризовавших развитием социально-экономического кризиса в стране. Число зарегистрированных преступлений выросло в России с 1,8 миллиона в 1990 году до 2,8 миллиона в 1992-1993 годах. В период относительной стабильности социально-экономической ситуации (1995-1998) наблюдалась тенденция стабилизации и даже некоторого снижения преступности. Но далее новый рост - почти до 3,0 миллионов в 1999-2001 годах. Значительный спад преступности в 2002 году связан с введением нового Уголовно-процессуального кодекса, содержанием которого было снижение «планки» регистрации преступления. Затем вновь повышение уровня преступности, несмотря определенный социально-экономический прогресс. В 2006 году было зарегистрировано наибольшее за время статистического наблюдения число преступлений - 3855 тысячи¹³. Отметим, что этот рост может быть инициирован не реальным ростом преступности, а повышением требований к регистрации и учету преступлений. В последующие годы шесть лет число зарегистрированных преступлений устойчиво снижалось – до 2302,2 тысячи преступлений в 2012 году, несмотря на финансовый кризис 2008-2009 годов.

Социально-экономическое положение страны и в особенности его изменения оказывают значительное влияние на уровень преступности. Но, во-первых, на преступность оказывают влияние множество других факторов, не имеющих прямой связи с уровнем и темпами изменений социально-

¹³ Демоскоп. <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports/item/80470>

экономической ситуации. Во-вторых, изменения уровня и структуры преступности изменения могут происходить не синхронно с социально-экономического состояния общества. История и уголовная статистика США показывают, что уровень криминальной активности всегда рос в годы экономического подъема. Например, в годы кризиса 2008 -2009 годов преступность продолжала снижаться, но при этом росла доля преступлений, совершенных ОПГ.¹⁴

В любом обществе были, есть и будут группы лиц, неудовлетворенных своим положением, и готовых его изменить криминальными способами. Наиболее массовым проявлением этой закономерности является бедность и в особенности – нищета определенной части населения. Н.Д. Гомонов¹⁵ выделяет два ключевых фактора влияния бедности и нищеты (в сравнении с окружающими) на преступность. Первый – воспроизводство бедными новых поколений граждан неудовлетворенных своим положением в обществе, неравноправному их сосуществованию, по сравнению с богатыми. Второй – поиск бедными к равноправному сосуществованию с богатыми нередко приводит их к убеждению в единственности криминального пути решения этой задачи.

В составе факторов преступности, оказывающих значительное влияние на социальную ситуацию некоторых регионов России, значимым может оказаться фактор концентрации учреждений УИС. Например, из учреждений УИС по Красноярскому краю ежегодно освобождается более 10 тысяч человек. Из них в крае остается более 90% освобожденных, в том числе в г. Красноярске после освобождения более 60%. В составе освобожденных высокую долю составляют лица, имеющие активную форму туберкулеза, хронические алкоголики и др. Эта ситуация приводит к ухудшению здоровья населения края в целом. В частности, показатель первичной заболеваемости

¹⁴ Кваши В.Е. Преступность в США: тенденции, причины, меры противодействия. //Научный портал МВД России, 2013, №2.

¹⁵ Гомонов Н.Д. Стратификация и маргинализация общества: анализ криминогенных особенностей. //Научный портал МВД России, 2015, №1

алкогольными психозами в крае на начало 2010 году составил 56,5 человек на 100 тысяч населения, по России – 40,8 человек¹⁶.

Несоответствие роста преступности в 2006 и ее снижения в 2008-2009 годах году отмеченной закономерности развития страны определяется влиянием других групп факторов.

Вторая группа причин - особенности личности преступника (необоснованные потребности в уровне доходов, десоциализация, антиобщественное поведение и др.). Но во избежание «эффекта шляпы»¹⁷ и проблем учета влияния этой совокупности взаимосвязанных факторов необходимо выделять некоторые первопричины преступности в каждой стране, отражающие ее историю и менталитет значительной части населения, первоосновой которых могут считаться факторы первой группы.

Определенное несоответствие динамики уровня преступности и уровня жизни населения - результат типичного для значительной части населения несоответствия возможностей получения легальных доходов и сформировавшихся в последние десятилетия, в т.ч. в следствие отмеченных ранее действий СМИ, потребностей. Потребности завышены в общественном и индивидуальном сознании членов общества потребления. Это состояние характерно как для богатой части населения, так и для малообеспеченных членов общества, для которых общественный эталон уровня жизни, формируемый средствами массовой информации, недостижим. Сочетание завышенных потребностей с ограниченными легальными возможностями формирует мотивы преступной деятельности. Степень действенности этих мотивов увеличивается или ограничивается системой ценностных предпочтений (мировоззрением) человека. Наряду с этим значимыми с позиций роста преступности являются искаженные

¹⁶ Долгосрочная целевая программа «Содействие занятости и социальная адаптация лиц, отбывающих и (или) отбывших наказание в виде лишения свободы в Красноярском крае на 2010 – 2012 годы». Приложение к постановлению Правительства Красноярского края от 20.11.2009г. № 591-п.

¹⁷ Выражение «эффект шляпы» возникло в середине 19 века после проведения британскими медиками исследования факторов здоровья населения. Эмпирически доказательным был вывод о том, что наибольшее влияние на здоровье оказывает ношение шляпы (цилиндра). Легко понять, что фактор шляпы был производным (вторичным) по отношению к материальному положению граждан.

мотивы потребностей некоторых членов общества в алкоголе и наркотиках, тенденции десоциализации личности, формирование антисоциальной личностной мотивации в условиях коррупции и низкой эффективности правоохранительной деятельности.

Для условий России значимой вследствие радикальных изменений государственного устройства страны 90-х годах прошлого столетия представляется третья группа факторов – эффективность правоохранительной деятельности государства, включая эффективность норм уголовного права и правоприменительной практики.

Наиболее дискуссионной в настоящее время проблемой эффективности правоохранительной деятельности является соотношение влияния приговора как кары и исправительно-воспитательного влияния наказания. В этом вопросе мы полностью согласны с Д.И. Аминовым и другими учеными, политиками и специалистами органов в том, что нормы уголовного права имели, и будут иметь карательную составляющую, поскольку общество не может обеспечить желательное для него поведение граждан только средствами, воспитания, морали и других отраслей права¹⁸. Ранее было показано положительное влияние ужесточения наказаний за насильственные преступления в США (закона 1994 года).

В указанной выше работе приводятся интересные результаты оценки влияния экономических, организационно-правовых и криминогенных факторов на преступность в стране. Оценка проводилась в 2010 году Академией МВД России, экспертами выступали научные и практические сотрудники правоохранительных и правоприменительных органов, а также представители различных общественных регионов ЦФО России. Фрагмент полученных оценок силы влияния отдельных факторов приведен ниже.

- Экономические факторы:

- относительное обнищание населения – 0,2;

¹⁸ Аминов Д.И. Современные подходы к построению эффективную механизма уголовной политики Российского государства : Монография – М.: Академия экономической безопасности МВД России. 2010, с. 69-75.

- экономический кризис – 0,2;
- формирование узкого слоя населения со сверхвысокими доходами – 0,2;
- долларовая интервенция – 0,14.

- Факторы организационно-правового характера:

- эффективность функционирования системы уголовной юстиции – 0,4;
- состояние профилактической деятельности государственных и негосударственных структур – 0,4;
- состояние постпенитенциарного контроля – 0,13.

- Криминогенные факторы:

- формирование социального слоя, состоящего из предпринимателей, активно включенных в криминальную деятельность – 0,14;
- коррупция – 0,25;
- расширение сферы влияния на экономику и политику государства организованных преступных группировок – 0,30.

Эта классификация факторов отлична от используемой нами тем, что из состава факторов организационно-правового характера выделены криминогенные факторы, что было одной из целей проведенного исследования. Этим же, вероятно, определяется игнорирование личностных характеристик преступников как ограничения эффективности инструментов правоохранительной деятельности. Наиболее значимым результатом исследования является определение несовершенства организационно-правового состояния правоохранительной системы, включая состояние постпенитенциарного контроля осужденных. Однако использование полученных данных для сравнительного анализа силы влияния отдельных факторов может привести к искажению реального состояния в связи с принятой в анкетах шкалой оценок (+1, 0, -1).

В связи с проблематичностью учета влияния изменений эффективности правоохранительной деятельности на характеристики преступности в ретроспективе интеграция этих трех групп факторов для получения интегральных оценок эффективности органов и учреждений УИС

в настоящей работе используется следующий подход. При неизменном уровне результативности правоохранительной деятельности, соответствующем настоящему времени, но изменяющемся уровне социально-экономического развития страны и личностных характеристиках осужденных, определяются статические характеристики эффективности УИС. Для получения прогнозных оценок эффективности эти значения корректируются на ожидаемые изменения факторов всех групп, включая радикальные изменения норм уголовного права и организации УИС.

Изолированные оценки эффективности норм уголовного права имеют для предварительной оценки качества проектов нормативно-правовых актов, а также для оценки их влияния на преступления лиц, имеющих психологические отклонения и заболевания наркоманией и алкоголизмом.

Есть основания полагать, что сложная политическая и экономическая ситуация в стране в 2014-2015 годах не приведет к значительному росту преступности, факторы стимулирующие рост преступности будут меньше факторов ее ограничивающих.

Преступность, как и другие сферы жизни общества, непрерывно эволюционирует. Тенденции и закономерности эволюции преступности, включая рецидивную преступность, определяются эволюцией всего общества и выражаются через количество преступлений, их структуру, социально-экономические потери общества и отдельных граждан, а инициируются изменением состава и степени влияния отдельных факторов. Поэтому с позиций управления правоохранительной деятельностью необходимо выявление конкретных факторов преступности и условий совершения преступлений в динамике. Еще в 80-е годы прошлого века видные криминологи отмечали, что «рекомендации самого общего характера о предупреждении преступлений уже никого не могут удовлетворить»¹⁹.

В составе условий эффективной деятельности правоохранительной системы в целом и УИС в частности большое значение имеет непрерывный

¹⁹ Ной И.С. Методологические проблемы советской криминологии. Саратов, 1975. С.113

мониторинг и исследование факторов преступности, многие из которых не имеют количественного измерения, отсутствуют в статистической отчетности и в личных делах осужденных. Недостаточна информация по латентным преступлениям. Выявление и оценка влияния этих факторов, индивидуальных для каждого преступника, возможны только на основе специальных обследований. В настоящее время они носят фрагментарный характер, инструментарий их проведения зачастую несовершенен. Все это снижает качество планов и программ правоохранительной деятельности, усложняет борьбу с преступностью, снижает ее эффективность. Поэтому далее исследуются не общее понимание основных причин преступности, а конкретное проявление факторов, определяющих эти причины.

Значительное внимание изучению конкретных причин, инициирующих преступления уделяется внимание в США. Анализируя формулировки причин преступности, необходимо обратить внимание на конкретность их формулировки, соответствие реальным факторам проявления преступлений. Криминологами, социологами и психологами США выделены следующие 10 причин преступности²⁰:

-человеческая слабость, не позволяющая противостоять пороку (страх, невежество, эгоизм, предрассудки, тщеславие и др.);

-бедность суждений, не позволяющая многим людям отделить правильное от неправильного и надежда уйти от ответственности;

-отсутствие любви, способствующее в совокупности с другими причинами совершению преступлений;

-бедность. Многие отечественные специалисты особо выделяют эту причину. Для этого есть определенные основания. По мнению ученых США, бедность как бы закрывает другую причину - жажду наживы;

-неблагополучные районы, где культивируется криминальный образ жизни;

²⁰ Мацкевич И.М. Причины преступлений // Человек: преступление и наказание. Академия ФСИН России, №3, 2013. С. 30-33.

-насилие, пропагандируемое ТВ и другими СМИ;

-совершить преступление в условиях, находящихся вне внимания и контроля жертвы, ставшей преступником;

-плохие родительские навыки (криминальные традиции близких родственников и членов семьи);

-экология, погода. Криминологи США предполагают, что мягкие и сырые зимы, а также высокая температура способствует росту гормонов (адреналина и тестостерона), стимулирующих преступления, и одновременно затрудняет деятельность полиции;

-ошибки и (или) коррупция правоохранительных органов.

Еще большей конкретностью обладают формулировки причин преступности, сформулированные ФБР США, в основе которых лежит, по определению И.М. Мацкевича, статистически-прагматический подход:

- плотность населения и степень урбанизации;

- изменения в составе населения, в особенности концентрация молодежи;

- отсутствие стабильности и численности коренного населения;

- режим транспорта и шоссе;

- экономические условия, включая уровень бедности и безработицу;

- культурные и образовательные факторы, религиозные особенности;

-семья (состав и стабильность);

-климат;

-эффективность работы правоохранительных органов;

-административные и следственные акценты в деятельности правоохранительных органов.

В отечественной литературе факторам, определяющих уровень преступности в стране, посвящено значительное количество исследований, в которых исследуются две выделенные выше основные группы факторов. Разработаны качественные обоснования значимости отдельных групп факторов. Однако вопросы количественной оценки факторов и их взаимосвязи на основе эмпирических данных исследованы фрагментарно,

инструменты анализа либо несовершенны, либо авторами публикаций не приводятся. До настоящего времени, например, используются преимущественно экспертные оценки значимости факторов без учета их статистической взаимосвязи и оценок степени влияния на преступность и ее отдельные виды.

Анализ применяемых практически и рекомендуемых в научных исследованиях методов и инструментария анализа факторов преступной деятельности отдельных лиц позволяет выделить следующие проблемы их совершенствования.

- Анализ как предшествующая (начальная) стадия планирования и управления должен не только вскрывать сложившиеся в ретроспективе причины преступности, но и определять обоснованность их использования в процессе управления (использования при разработке управленческих решений). Значительный результат в этом отношении достигается при комплексном использовании методов экспертного анализа и статистических методов обработки информации. Теория и практика научно-технического и экономического прогнозирования показывает, что этот подход позволяет существенно повысить обоснованность результатов анализа взаимосвязей изучаемых процессов. До настоящего времени комплексный анализ факторов преступности применяется достаточно редко.
- Вторая проблема исследования влияния факторов социально-экономической ситуации в стране и личностных характеристик преступников – проблема исходной информации по преступности. Используя статистические данные по преступности, мы не можем не учитывать их недостоверность и фрагментарность. Фрагментарность, в частности проявляется в ограниченности данных по постпенитенциарному поведению лиц, отбывших наказание за совершенное преступление. Об изменениях преступности в стране в настоящее время на основе статистических данных достоверно судить

нельзя. Отмечается, в частности, что только 40% потерпевших от преступных посягательств на интересы граждан подают заявление в органы полиции. Доля заявлений, по которым возбуждены уголовные дела, снизилась с 16,9% в 2006 году до 7,1% в 2012 году. Кроме того, значительная доля преступлений остается нераскрытыми, высока доля латентной преступности²¹. Многие специалисты утверждают, что вопрос о том, привели ли к изменениям преступности политика государства или изменения системы статистического учета до сих пор остается не решенным. Поэтому далее мы используем, преимущественно, статистические данные о количестве и характеристиках осужденных, содержащихся в учреждениях УИС. Эти данные более достоверны, соответствуют целям работы, но некоторые их особенности снижают достоверность анализа факторов преступности. Кроме того, следует учитывать, что количество совершенных преступлений и количество осужденных к лишению свободы не только различны по численности, но и причинам (факторам).

- Третья проблема с позиций анализа факторов преступности по отдельным учреждениям, состоит в том, что содержащиеся в официальной статистике данные по осужденным, отбывающим наказание в учреждениях УИС, недостаточно комплексны и дифференцированы для того, чтобы выявить их значимость (силу влияния) на факт совершения преступления. Главным документом системы правосудия является приговор. Но он не содержит информации о личности преступника и мотивах преступления. Это осложняет работу специалистов учреждений УИС, поскольку требует дополнительной оценки личности с целью формирования программ индивидуальной воспитательной работы, делает необходимым проведение дополнительных исследований в рамках отдельных

²¹ Российские реформы в цифрах и фактах. <http://kaivg.narod.ru>

учреждений. Такие исследования проводятся эпизодически, как правило, научными работниками для подтверждения или опровержения отдельных правовых или процессуальных норм. Выполняются они на официальной статистической информации и, как правило, некоторой выборке респондентов экспертного опроса. В последнем случае отмечаются его недостатки, связанные, во-первых, с нерепрезентативностью выборки, во-вторых, с несовершенством инструментария и организации экспертного опроса, которые авторами, как правило, не публикуются, в-третьих, достоверность результатов экспертного опроса осужденных нельзя считать достаточной вследствие их заинтересованности в ответах определенного вида даже в анонимных анкетах. Вследствие этих причин результаты многих исследований факторов преступности на основе изучения осужденных, содержащихся в учреждениях УИС, либо дублируют полученные ранее авторитетными учеными результаты, либо не могут быть использованы в практической деятельности специалистами органов и учреждений УИС.

- Четвертая проблема связана с использованием данных по составу и значимости факторов преступности, полученных за более ранний период (5 и более лет). С позиций выявления причин преступности и мер борьбы с ней необходима, прежде всего, оценка связи уровня преступности с социально-экономической ситуацией в стране. Для нынешних высоких темпов социально-экономических изменений в обществе это срок, в течение которого могут измениться тенденции и факторы, определяющие преступность, незначителен. Так переход от состояния устойчивого развития к кризису в 2008 и 2014 годах был менее года. Соответственно, если управление правоохранительной деятельностью будет ориентировано на сложившиеся в прошлом тенденции и взаимосвязи, то управление не может быть эффективным,

более того оно может приводить к результатам, противоположным ожидаемым.

Анализ статистических данных МВД, ФСИН и других государственных органов, статистики учреждений УИС показывает необходимость их определенного совершенствования с тем, чтобы более эффективно использовать в управлении правоохранительной деятельностью.

Во-первых, необходима большая объективность статистической информации. В исследованиях ВНИИ МВД России²² убедительно доказаны необъективность официальной статистики по количеству и составу преступлений, состоящая в занижении их количества, необходимость ее систематизации, комплексности и открытости. Соответствующие изменения должны быть внесены в нормативные акты, определяющие систему учета и реагирования правоохранительных органов на заявления граждан. Определенные положительные сдвиги в повышении достоверности учета противоправных поступков и преступлений может сыграть «Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных нарушениях, о происшествиях», разработанная в соответствии с приказом Министерства внутренних дел РФ №736 от 29 августа 2014 года. Методика содержит систему регистрации всей информации граждан и ответственности за своевременность и обоснованность принятых по заявлениям мер. В-третьих, необходима проверка комплексности и адекватности эмпирических данных, используемых для обоснования предложений ученых и специалистов УИС по совершенствованию управления, включая оценку соответствия результатов анкетного опроса осужденных их реальной позиции по предложенным вопросам. В-четвертых, важным направлением развития системы учета

²² Квашис В.Е. Преступность в США: тенденции, причины, меры противодействия. //Научный портал МВД России, 2013, №2.

Квашис В. «Цена» преступности как криминологическая проблема.// Уголовное право. 2008, №4.

правоохранительной деятельностью может стать создание базы данных, содержащей динамику значимых факторов рецидивной преступности:

- характеристик личности осужденного, поступающего в учреждение УИС;
- результативности ресоциализационной деятельности в учреждении;
- условий постпенитенциарной жизнедеятельности осужденных.

При поступлении осужденного в учреждение УИС его характеристика включает оценки²³:

- роли преступника при совершении последнего и предыдущих преступлений (единоличное преступление, групповое преступление, положение преступника в группе (лидер, последователь, пособник и др.));
- характера осуществления преступления (организованное или спонтанное);
- применения оружия при совершении преступления;
- алкоголизма и (или) наркозависимость, включая осуществление преступления в состоянии алкогольного опьянения или под влиянием психотропных веществ;
- социальных последствий (убийство, нанесение тяжких телесных повреждений, изнасилование и др.) преступления и др.

К сожалению, обоснованность количественной оценки экономических потерь общества, организации (предприятия), физического лица в этой карточке либо необоснованна (не учитываются косвенные потери), либо отсутствует.

Актуальность использования этих данных и учета дальнейшей динамики этих характеристик определяется их влиянием на общественные результаты преступности и динамику их изменения. В настоящих условиях данные карточки в совокупности с анализом специалистов учреждения УИС, включая СИЗО, могут стать источником объективной информации по

²³ Статистическая карточка на лицо, совершившее преступление. Форма №2. Приложение №4 к приказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29. 12. 2005 г. (С учетом изменений в 2012-2013 годах).

классификации осужденных, распределения их по отрядам в центрах исправления и разработке индивидуальных программ воспитательной работы. К наиболее существенным для оценки общественной опасности преступника итоговым характеристикам относятся:

- потенциальная опасность преступника (вероятность совершения нового преступления и его социально-экономическая тяжесть);
- персонифицированные факторы склонности к риску (агрессивность, раздражительность и др.);
- ролевые факторы (потребность в доминировании, завышенная самооценка и завышенные притязания в отношении своего жизнеустройства, склонность к подчинению при формировании социальных связей, низкая коммуникабельность и др.);
- понимание последствий рецидивных преступлений;
- видение и способность оценки рисков;
- понимание личной ответственности;
- нехватка навыков разрешения конфликтов;
- личные ресурсы (ценностная позиция как защитный фактор рецидивов, сила воли, накопленный жизненный опыт);
- мотивация исправления и др.

Дальнейшая характеристика осужденного должна корректироваться на основе информации (текущего мониторинга) оперативных работников, социологов, начальников отрядов и других специалистов. Основным элементом этой информации являются показатели количества пенитенциарных рецидивов и фактов, характеризующих стремление к ресоциализации. Как правило, они учитываются количеством полученных осужденным поощрений и наказаний, (несовершенство этого подхода будет рассмотрено далее). Низка значимость степени компенсации осужденным исков, установленных в приговоре. Этот фактор связывать только с несовершенством организации оплачиваемой работы в учреждениях УИС,

важно учитывать отношение осужденного к работе и к необходимости компенсации иска.

Характеристики постпенитенциарного периода жизнедеятельности осужденных должны учитывать информацию уголовно-исполнительных инспекций, территориальных органов полиции и муниципальных органов.

Структура преступности по основным объектам преступлений свидетельствует о стабильно максимальной доле преступлений против собственности. Необходимость значительного внимания к снижению преступлений против собственности, сохраняющаяся при всех условиях социально-экономического состояния страны, подтверждается также непрерывным ростом экономического ущерба от преступлений, максимальной долей краж в общей численности преступлений. Их доля в начале 90-х годов составляла около 50% всех зарегистрированных преступлений, к 1992 году поднялась почти до 60%, а затем, постепенно снижаясь, достигла минимального значения - 36,7% - в 2002 году. В последующие годы удельный вес краж в общем числе зарегистрированных преступлений вновь несколько увеличился. На протяжении последних десяти лет удельный вес колебался в пределах от 40% до 44%, а в 2011-2012 годах составил около 43%²⁴. Но при этом общий рост уровня жизни населения в 2006-2013 годах не привел к снижению преступлений корыстной направленности.

В настоящей работе особое внимание уделяется влиянию преступности на экономические характеристики общества и обратному влиянию экономической ситуации в стране (в частности – финансирования правоохранительных органов) на уровень преступности. Экономические потери страны от преступности огромны. В 2013 году они превысили 386 млрд рублей, а в кризисном 2014 году несколько снизились (349, 3 млрд руб.) без учета издержек на деятельность правоохранительных органов.

²⁴ Демоскоп. <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports/item/80470>

Значимой причиной актуальности исследования экономических факторов преступности в России является также их иницирующая роль в сопровождающих экономические преступления социальных потерях, поскольку значительная часть разбоев, грабежей и даже экономических преступлений совершается с применением насилия. Но при этом в гражданском и уголовном законодательстве РФ большое количество норм не имеет под собой экономического обоснования (например, статьи 178, 179 Гражданского кодекса и др.). В УК экономические последствия преступлений рассматриваются в контексте имущественных прав осужденного. Слабая связь наблюдается также между материальным положением отдельных преступников и их долей в составе преступлений против собственности.

Структура преступности по основным объектам преступлений свидетельствует о стабильно максимальной доле преступлений против собственности. Необходимость значительного внимания к снижению преступлений против собственности, сохраняющаяся при всех условиях социально-экономического состояния страны, подтверждается также непрерывным ростом экономического ущерба от преступлений, максимальной долей краж в общей численности преступлений. Их доля в начале 90-х годов составляла около 50% всех зарегистрированных преступлений, к 1992 году поднялась почти до 60%, а затем, постепенно снижаясь, достигла минимального значения - 36,7% - в 2002 году. В последующие годы удельный вес краж в общем числе зарегистрированных преступлений вновь несколько увеличился. На протяжении последних десяти лет удельный вес колебался в пределах от 40% до 44%, а в 2011-2012 годах составил около 43%²⁵. Но при этом общий рост уровня жизни населения в 2006-2013 годах не привел к снижению преступлений корыстной направленности.

²⁵ Демоскоп. <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports/item/80470>

В таблице 1.2 приведены значимые характеристики контингента осужденных, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, его структуры и динамики. Выбор этой части осужденных определяется его наибольшим удельным весом (около 80%), наиболее дееспособным возрастом (25-55 лет), наиболее общественно опасными деяниями и др. Анализ данных показывает наличие определенной взаимосвязи между приведенными показателями, используемыми в дальнейшем. Наиболее отчетливо она поясняется рисунком 1.1 и значениями коэффициентов парной корреляции (таблица 1.3). Значительная корреляция (коэффициенты детерминации равны соответственно 0,68, 0,56 и 0,78), отражающая положительную связь между долей осужденных второй и более раз, осужденными за убийства и преступления связанные с наркотиками вполне естественна и закономерна.

Таблица 1.2.

Характеристика лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых

Показатель		Годы											
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Общая численность, тыс. чел.		681	600	645	697	716	731	724	695	640	585	560	551
Распределение по возрасту, %	От 18 до 25 лет	28,9	30,1	29,0	28,9	27,3	27,2	24,6	23,1	22,6	21,2	18,2	17,3
	От 25 до 55 лет	68,5	67,4	68,5	68,6	70,0	70,1	72,4	73,2	72,6	72,5	70,9	78,8
	От 55 до 60 лет	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	2,8	3,7	5,2	4,3	2,6
	Старше 60 лет	1,2	1,0	0,8	0,8	0,9	0,8	1,1	0,9	1,1	1,1	1,6	1,3
Распределение по срокам заключения, %	До 1 года включительно	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,5	1,5	1,9	3,4
	От 1 до 3 года	13,5	17,4	21,8	23,9	23,9	23,7	27,1	21,5	21,0	20,3	21,1	20,4
	От 3 до 5 лет включительно	28,7	26,7	24,5	24,7	25,2	25,0	24,6	24,3	23,6	22,8	22,4	22,5
	От 5 до 10 лет	42,7	40,6	37,7	35,8	35,6	35,7	35,0	37,5	37,9	38,4	37,6	36,5
	От 10 до 15 лет	11,5	11,8	11,6	11,0	10,7	10,8	10,2	11,2	11,3	11,6	11,4	11,4
	Свыше 15 лет	2,7	3,4	3,6	3,7	3,7	3,8	4,7	4,4	4,8	5,4	5,8	5,8

Распределение по количеству преступлений, %	Впервые	48,5	50,4	52,0	52,7	53,8	53,1	49,5	48,4	47,4	45,2	43,9	36,4
	Второй раз	28,8	28,7	27,4	26,6	26,0	26,0	25,5	24,2	23,1	23,9	23,0	25,8
	3-й и более раз	22,7	20,9	20,6	20,7	20,2	20,8	25,0	27,4	29,5	30,9	33,1	37,8
Доля освобожденных в течение года, %	Всего	37,0	50,3	34,6	33,5	25,7	35,8	43,8	39,2	42,3	42,7	41,2	40,3
	В т.ч. по УДО	20,4	26,8	19,1	17,4	17,6	16,0	18,7	16,3	16,1	15,1	12,3	10,4
Распределение по виду преступлений, %	Убийство (ст. 105 УК РФ)	15,7	18,1	18,0	17,4	17,1	16,8	19,4	21,1	25,9	26,7	27,7	27,3
	Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ)	12,2	14,2	14,9	14,6	14,4	14,2	16,5	10,3	5,6	5,4	4,9	5,0
	Кража (ст. 158 УК РФ)	27,7	25,4	24,7	24,1	23,1	22,2	23,7	18,9	17,9	16,6	16,4	14,7
	Грабеж и разбой (ст. 161, 162 УК РФ)	9,1	9,2	9,5	9,8	9,2	9,7	10,7	8,9	8,3	7,7	7,3	15,1
	Преступления, связанные с наркотиками	9,6	7,1	7,7	9,4	11,3	13,4	18,3	17,8	19,5	21,3	22,0	23,0

Интерес представляет взаимосвязь между общей численностью осужденных, отбывающих наказание в ИК, и их структурой по количеству преступлений и осужденных по статье 105 УК РФ. На рисунке 1.1 отчетливо видна противоположная направленность изменений численности осужденных (линия 1), доли среди них рецидивистов (линия 2) и осужденных за убийства (линия 3). В 2003-2008 годах наблюдался рост численности осужденных при снижении доли осужденных второй и более раз и доли осужденных за убийства. Начиная с 2009 года, тенденции изменились на

противоположные, т.е. корреляция эмпирических данных отражает такое их воздействие, при котором снижение численности осужденных к лишению свободы приводит к росту среди них доли рецидивистов, убийц, наркопреступников и наоборот. На рисунке отмечены 2008-2009 годы как период изменения направленности (рост-падение) характеристик осужденных в УИС. Непрерывный рост осужденных за преступления с наркотиками (линия 4 графика) характеризует нарастание проблем наркомании в стране, анализу которой посвящено значительное количество публикаций (см. гл. 2).

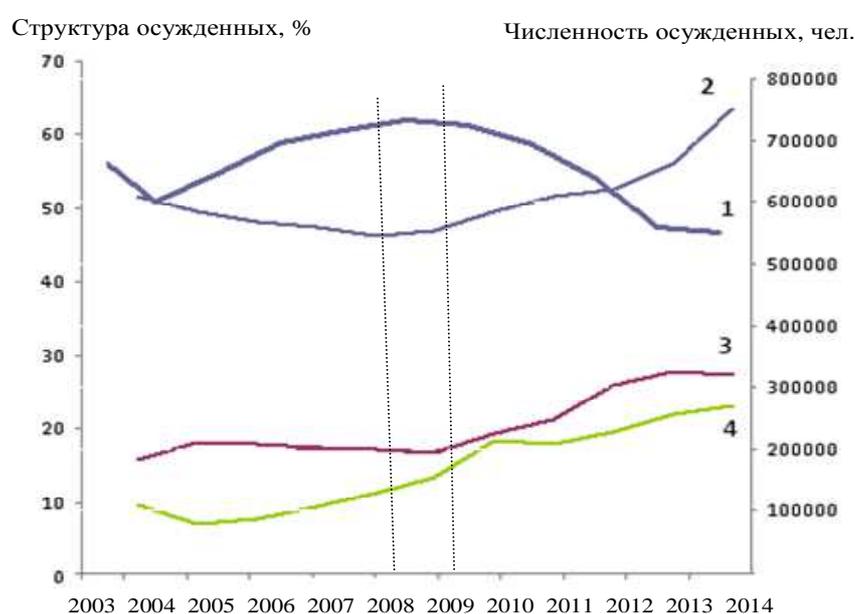


Рис. 1.1. Динамика и структура осужденных, содержащихся в ИК для взрослых

Коэффициенты парной корреляции характеристик (табл. 1.3) показывают наличие достоверной связи численности контингента, доли рецидивистов и осужденных за убийства. Однако нет оснований предполагать наличие непосредственной (прямой) отрицательной связи между этими показателями. Обоснованным представляется предположение наличия некоторого ключевого фактора или совокупности факторов, повлекших за собой противоположные тенденции в изменении численности осужденных и их структуры.

Таблица 1.3.

Коэффициенты парной корреляции показателей осужденных

Показатели	Показатели			
	Количество отбывающих наказание	Доля осужденных, совершивших 2 и более преступлений	Доля осужденных за убийства	Доля осужденных за преступления, связанные с наркотиками
Численность осужденных	1			
Доля осужденных, совершивших 2 и более преступлений	-0,795	1		
Доля осужденных за убийства	-0,769	0,822	1	
Доля осужденных за преступления, связанные с наркотиками	-0,447	0,748	0,882	1

Несомненно, в тенденции снижения численности содержащихся в ИК для взрослых сыграли определенную роль следующие процессы:

- ориентация уголовной политики на снижение сроков приговоров по преступлениям малой тяжести;
- расширение альтернативных лишению свободы наказаний, нашедшая отражение в изменении уголовного и уголовно-исполнительного законодательства;
- изменения динамики социально-экономического развития страны (кризис 2008-2009 годов);
- рост рецидивности в силу недостаточно эффективной борьбы с этим видом преступности;
- непрерывный рост доли лиц, осужденных за преступления с наркотиками (4-я линия графика) и другие процессы.

Анализ сложившейся динамики численности лиц дееспособного возраста в стране, осужденных к лишению свободы, и ее структуры позволяет поставить ряд неудобных вопросов. Выгодна ли населению страны

сложившаяся тенденция? Каковы факторы, сформировавшие эту тенденцию? Можно ли добиться снижения численности осужденных к лишению свободы и роста общественной опасности преступности в будущем? Достаточно обоснованы ли изменения нормативно-правовых актов и организации правоохранительных органов в целом и УИС в частности? Обосновано некритическое перенесение на Россию системы наказаний и условий содержания осужденных в западных странах и др.?

Количественный анализ этих процессов и обоснование их совокупного влияния в силу их комплексности, многоаспектности, отсутствия необходимых эмпирических данных в настоящей работе не является полным. Но важность решения поставленных вопросов для определения результативности нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность правоохранительных органов, включая УИС, несомненна.

В настоящей работе особое внимание уделяется влиянию преступности на экономические характеристики общества и обратному влиянию экономической ситуации в стране (в частности – финансирования правоохранительных органов) на уровень преступности. Экономические потери страны от преступности огромны. В 2013 году они превысили 386 млрд рублей, а в кризисном 2014 году несколько снизились (349, 3 млрд руб.) без учета издержек на деятельность правоохранительных органов.

Более детализированный анализ взаимосвязи факторов и результатов преступной деятельности выполнен путем обследования отдельных групп осужденных. Так, анкетирование представительной группы осужденных, содержащихся в ИК Ивановской области, например, показало, что материальное благополучие семей практически не влияет на преступность ее членов. Средние показатели доли осужденных по материальному благополучию, содержащихся в ИК, практически совпадают со средними данным по уровню жизни населения России (хорошее – 29%, удовлетворительное – 44%, плохое 26,5%, нищенское 0,5%). Соотношение содержащихся в учреждениях УИС осужденных по месту жительства также

соответствует структуре населения России (69% городское население, 28% - сельское население). Значительно выше среди контингента учреждений УИС доли бомжей (3%), что определяется образом их жизни, близким к криминальному.

В теории права обоснована необходимость регламентации уголовным и уголовно-исполнительным законодательством возмещения потерпевшему ущерба от преступления в виде основного и дополнительного наказания²⁶. Одно из ограничений этой нормы состоит в отсутствии методики количественной оценки потерь личности и общества от преступления в стоимостном выражении. В практике ряда европейских стран положительно зарекомендовало определение штрафа как наказания через количество дневных ставок оплаты труда. Применение этого подхода для нас настоящих условий России не будет эффективно в связи с высоким уровнем дифференциации доходов потерпевших и значительных различий в составе и уровне потерь. Более приемлемым представляется прямое определение интегральных потерь, рассматриваемых далее 2.

1.2. Экономические мотивы преступлений

Теоретические основы исследования влияния экономических мотивов на совершение преступлений и их механизм в виде системы методов и моделей разработаны в экономической теории преступности. Основной вклад в формирование и развитие концепции экономической теории преступности внесли Г. Беккер, С. Камерон, П. Рубин, Л. Туроу, А Эрлих и другие ученые криминологи. В дальнейшем ее проблемами занимались Нобелевские лауреаты по экономике М. Фридмен, Д. Стиглер, М. Бьюкенен и многие другие ученые, известные своими работами в области институциональной экономики. Из отечественных ученых, занимавшихся исследованиями в этой и близких к ней областях, можно отметить В.Н. Кудрявцева, Ю.В. Латова,

²⁶ Суховаров К. С. Уголовные наказания имущественного характера как альтернатива лишению свободы. Автореферат дисс. канд. юрид. наук. Рязань, 2014.

Ю.В. Андриенко и некоторых других. Эти работы расширяют методологию обоснования приоритетов правоохранительной деятельности и, в частности, деятельности УИС, содержат обоснованные доказательства ряда тенденций и закономерностей в сфере преступной и правоохранительной деятельности.

Первое системное научное обоснование влияния экономических факторов на преступления и правоохранительную деятельность было дано Нобелевским лауреатом 1992 года по экономике профессором Чикагского университета Гэрри Беккером в статье «Преступление и наказание: экономический подход», опубликованной в 1968 году²⁷. Публикация этой статьи признается основополагающим этапом развития экономической теории преступности.

Экономический подход Г. Беккера основан на предпосылке о том, что экономические стимулы являются основной двигательной силой (основным мотивом) преступлений. Преступления рассматриваются как аналог бизнеса с высоким уровнем риска. «Сущность экономического подхода к преступности изумительно проста - писал Г. Беккер. - Он состоит в том, что люди решают, совершить им преступление или нет, сравнивая выгоды и издержки от преступления. Экономический подход предполагает, что люди действуют рационально, ориентируясь в своем поведении на выгоды и издержки, учитывая все этические, психические и иные аспекты, определяющие их поведение»²⁸. При этом вне экономического подхода остаются, но могут быть учтены при его развитии, социальные результаты преступления для общества, потерпевших и преступника, включая его моральное удовлетворение от актов насилия.

Издержки преступника от совершения преступления Г. Беккер предложил определять как сумму потерь дохода от легальной деятельности за время, затрачиваемое на совершение преступления (альтернативных издержек), и издержек наказания (штрафы и потери доходов от легальной

²⁷ <http://www.rich.frb.org/cross/pubs/crime/html>.

²⁸ Беккер Г. Преступление и наказание: экономический подход.
URL:<http://www.rich.frb.org/cross/pubs/crime/html>

деятельности за время лишения свободы). В настоящее время состав издержек преступной деятельности должны включаться и социальные издержки приговора (изменение социального статуса, моральные и психологические издержки и др.), приводящие к снижению легальных доходов преступника после его освобождения. Альтернативная стоимость времени определяется средней заработной платой, фактором безработицы, возрастом преступника и другими факторами с учетом вероятности (риска) и тяжести наказания.

Опыт западных стран, разработка и анализ методов и моделей экономической теории преступности отечественными учеными²⁹ позволяют сделать вывод об их использования при решении следующих задач управления правоохранительной деятельностью:

- анализировать и оценивать экономическую эффективность правовых норм и обосновывать рекомендации по их использованию;
- установить взаимосвязь результатов правоохранительной деятельности с целями и условиями социально-экономического развития страны;
- сформировать принципы получения количественных характеристик целей и результатов правоохранительной деятельности в стране и тем самым повысить обоснованность нормативно-правовых актов, планов и программ;
- хотя экономическая теория преступности, как и все экономико-математические модели, зачастую огрубляет восприятие личности преступника и причин преступности в целом, использование их в экономическом анализе позволяет оценить уровень эффективности действующих правовых норм.

Игнорирование в планировании и оценках результатов деятельности правоохранительных органов методов и моделей экономической теории

²⁹ Андриенко Ю.В. Экономика преступления : теоретическое и эмпирическое исследование определяющих факторов преступности : дис. канд. эконом. Наук. М., 2003.

Латов Ю.В. Экономическая теория преступлений и наказаний («Экономические империалисты» в гостях у криминологов. //Вопросы экономики. – 1999. - №10.

Латов Ю.В. Экономика преступлений и наказаний : тридцатилетний юбилей. / Истоки. Вып. 4 // Гл. ред. Я.И. Кузьминов. М.: ГУВШЭ. 2000.

преступности и экономической теории права является серьезным ограничением эффективности управления правоохранительной деятельностью.

На рис. 1.2 приведена схема рассматриваемого далее механизма преступного поведения личности, в которой отражена роль экономического подхода в мотивации преступления и оценке объективных результатов правоохранительной деятельности, выражающихся в вероятности предупреждения или раскрытия преступления и изменениях личности рационального преступника.

Простейший пример концепции Г. Беккера, приведенный в работе М. Сесновца («Доход от кражи со взломом»)³⁰, позволяет раскрыть содержание более сложных моделей мотивации преступлений. Доход (R) равен стоимости украденного (S) за вычетом потерь преступника (D) с учетом вероятности наказания (p):

$$R = S - D \cdot p \quad (1.1)$$

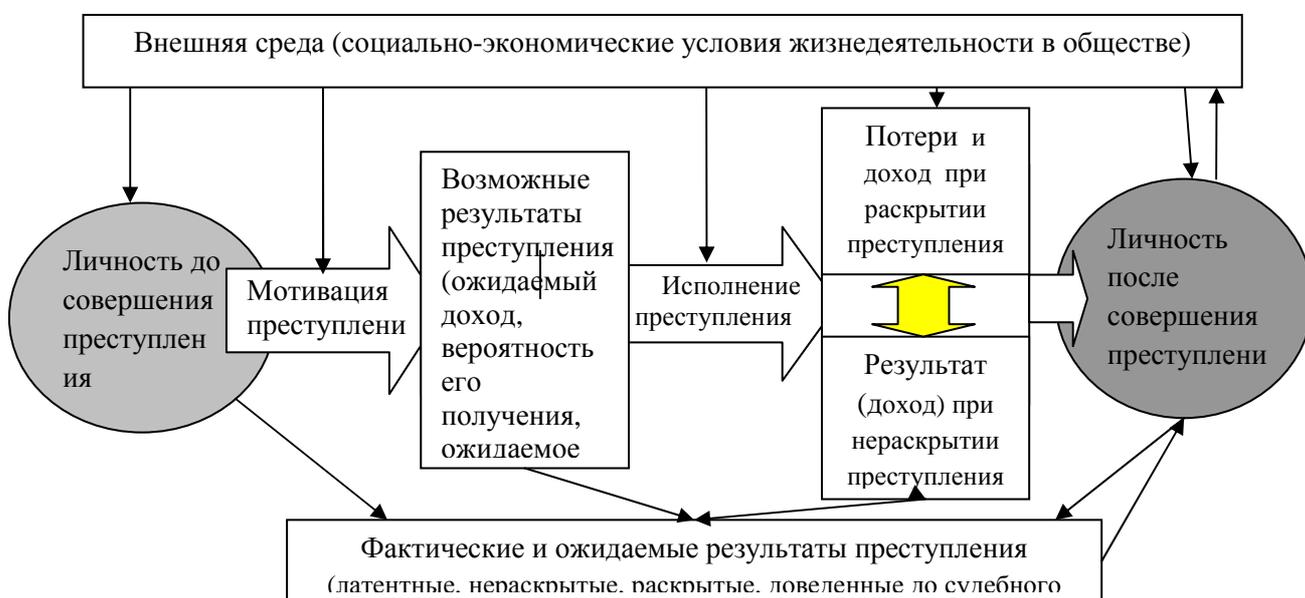


Рис. 1.2. Механизм и результаты совершения умышленного преступления

Этим вопросам посвящено значительное количество исследований в области экономической теории и теории управления, практическое

³⁰ Приводится по работе: Латов Ю.В. Экономика преступлений и наказаний : тридцатилетний юбилей. / Истоки. Вып. 4 // Гл. ред. Я.И. Кузьминов. М.: ГУВШЭ. 2000.

применение которых объединяется в риск-менеджменте. Поведение преступников – это аналог поведения лиц, склонных к риску и ожидающих, что высокий риск окупится высоким доходом инвестирования в бизнес.

Формула (1.1) может считаться достаточно универсальной и применимой при определении потерь при уклонении от налогов, наркоторговли и других преступлений. Стоимость украденного, как правило, легко определяется, сложнее определить потери преступника при наказании, связанном с лишением свободы. Г. Беккер рекомендует использовать для этих целей метод альтернативных издержек, в соответствии с которым потери равны легальному заработку за время осуждения. Легальный заработок определяется возможной заработной платой, а альтернативные издержки будут равны разности потерь заработной платы и иных доходов и затраты государства на содержание осужденного (см. п.п. 1.3 и 2.2).

Наиболее простым и достаточно достоверным при наличии необходимой информации способом оценки вероятности наказания является определение соотношения числа расследованных и совершенных преступлений определенного типа. Возможность наказания (риск быть наказанным) в соответствии с некоторыми эмпирическими приложениями экономической теории оказывает большее сдерживающее влияние, чем тяжесть приговора. При этом в соответствии с принципами риск-менеджмента преступника, как криминального бизнесмена, можно считать рациональным субъектом, даже если он сознательно пошел на преступление, которое в среднем положительного дохода не приносит. Это связано с экономическим анализом соотношения «риск – доходность» в условиях неопределенности и склонности индивида к риску. Экономисты, анализируя поведение собственников и менеджеров, выделяют три вида их отношения к риску:

- неприятие риска;
- нейтральное отношение к риску;
- склонность к риску.

Основанную на концепции максимизации рациональной полезности обобщенную модель Г. Беккера³¹, можно представить следующим универсальным выражением:

$$EU = (1-p)U(Y) - pU(S), \quad (1.2)$$

где EU – ожидаемая полезность от преступления;

p – вероятность наказания преступника;

U – полезность преступления как функция от дохода преступника;

Y – доход преступника от преступления, если он не обнаружен;

$(Y-S)$ – доход преступника с учетом его издержек в результате осуждения;

S – стоимость наказания (потери) для преступника.

В соответствии с этим пониманием мотивов преступность растет, если преступление может привести к экономическим выгодам, превышающим потери. Преступность снижается, если, во-первых, повышается уровень раскрытия преступлений (снижается количество латентных и нераскрытых преступлений), т.е. растет риск издержек преступления; во-вторых, растут издержки преступления вследствие роста тяжести наказания (рост уровня штрафов, конфискации имущества, сроков лишения свободы). По модели рациональной полезности (1.2) наказание сдерживает преступность, поскольку оно увеличивает вероятность (p) и потери преступника (S).

На основе модели экономической преступности по данным 50-70 годов двадцатого столетия Г. Беккером обоснованы причины особой склонности к преступной деятельности подростков. Первой причиной этого явления являются более низкие заработки, т.е. худшие относительно преступной деятельности альтернативы легальных доходов. Вторая причина – более высокая норма дисконтирования³² ожидаемых в будущем издержек

³¹ С. Камерон. Экономическая теория преступности: Сравнение теории и доказательств. Приводится по реферату статьи: Cameron S/ The Economic of Crime Deterrence: A Survey of Theory and Evidence // KYKLOS. 1988 опубликованной в журнале «Экономическая теория преступлений и наказаний» №1 // «Экономическая теория преступной и правоохранительной деятельностью».

³² Дисконтирование - определение современного эквивалента будущих доходов и издержек. Чем выше ставка (норма) дисконтирования, тем ниже оценивается современная стоимость будущих доходов и потерь.

наказания. Третья – более слабые наказания, предусмотренные правом для подростков.

Особую группу потенциальных и реальных преступников составляют наркоманы и алкоголики. Г. Беккер отмечает, что основная причина наиболее высокой склонности лиц этой группы состоит в значительно более высокой значимости сиюминутных доходов и издержек, т.е. слабой реакцией на дисконтированные значения будущих потерь. Отметим особую значимость этих категорий преступлений для современной России. По данным статистической отчетности УИС каждое четвертое преступление совершается в состоянии алкогольного опьянения, непрерывно растет преступность, связанная с наркотиками.

Г. Беккер апробировал выводы и основные положения экономической теории преступности на примере динамики преступности в США и Великобритании в 1960-1980 годы. В США за 1957-1980 годы количество преступлений 100 тыс. человек населения резко возросло: против личности - в 5 раз, против собственности в 7 раз. За это же время общественные расходы на правоохранительную деятельность выросли почти в 10 раз (с 2,7 до 25,9 млрд. долл.). За это же время с поправкой на инфляцию среднедушевые доходы возросли почти втрое. По мнению Г. Беккера, определяющую роль в росте преступности сыграл фактор смягчения приговоров за тяжкие преступления.

Развивая концепцию Г. Беккера, М. Фридмен, анализируя динамику преступности в условиях роста благосостояния и его более равномерного распределения, выделяет общую причину этого явления: «Стало преобладать мнение, что люди являются порождением социальной среды и то, что называют «преступлением», есть «болезнь»³³. Суды стали больше внимание уделять правам преступников и меньше – правам их жертв. В соответствии с принципами экономической теории преступности, результатом этой позиции общества явилось снижение риска и уменьшение

³³ Friedman M. and R. Tyranny of the status quo. S. Diego; N. Y. etc., 1984. P. 132-141.

тяжести наказания и, следовательно – повышение экономической рациональности преступлений, естественным следствием которых стал рост преступности.

Эта позиция нобелевских лауреатов подтвердилась уже в 90-е годы. Преступность в США начала сокращаться: преступления против собственности за последующие 10 лет снизились более чем на 25%, против личности – примерно на 10%. Главным фактором этого процесса явились решения Верховного суда США, в соответствии с которыми приоритетными стали права пострадавших от преступления, а права осужденных – вторичными, тяжесть наказаний возросла. В Великобритании повышения вероятности и строгости правовых норм не произошло, процессы, порожденные снижением вероятности и тяжести наказаний за преступления, продолжались. В результате с 1980 по 1990 год продолжался рост преступности: преступления против собственности возросли более чем на 50%.

Эти результаты также соответствуют постулатам экономической теории преступности: интенсивность преступлений вследствие повышения вероятности лишения свободы и строгости содержания осужденных, в т.ч. тюремной формы содержания как более строгой меры наказания, снижается. Дополнительные издержки общества на более строгое содержание осужденных создают больший сдерживающий эффект за счет роста экономических потерь от совершения преступления и могут окупиться снижением потерь общества вследствие уменьшения количества преступлений.

В России получило определенное признание политиками и отдельными учеными противоположное понимание связи сроков и тяжести наказания. С увеличением сроков и тяжести наказания вероятность ресоциализации осужденного снижается, за счет увеличения отрыва осужденного от социально-полезных связей, укрепления его поведения в соответствии с детерминантами криминальной субкультуры. Эта позиция стала

доминирующей в отечественной правоприменительной практике в последние годы. Снижение тяжести репрессивного фактора как средства борьбы с преступностью в последние годы стало одной из причин устойчивой тенденцией снижения правового контроля рецидивной преступности. «В научной литературе отмечается неуместность либерализации репрессивной функции уголовной политики в отношении рецидивистов, что противоречит интересам общественной безопасности. Об этом же говорит опрос работников исправительных учреждений: абсолютное их большинство отрицательно относятся к либерализации и гуманизации ответственности рецидивистов»³⁴. Э.Ф. Побегайло определяет этот процесс как кризис уголовного наказания как основного способа борьбы с рецидивной преступностью, как фактор низкой эффективности мер по ее предупреждению³⁵.

Негативное влияние на рецидивную преступность снижения строгости наказания подтверждается и результатами выборочных исследований, приведенных В.И. Селиверстовым³⁶ и других специалистов, в которых, в частности, было установлено, что в течение 3-х лет после освобождения новое преступление совершает 55% освобождаемых из колоний общего режима и 29,6% - из колоний строго режима. При этом рецидивная преступность освобожденных по УДО из колоний общего режима составляет 68%, а по отбытию срока наказания – 47%; по колониям строго режима эти показатели соответственно равны 39 % и 21%.

Мы считаем, что и первая и вторая позиции (снижение и увеличение тяжести приговора как меры борьбы с рецидивными преступлениями) могут быть эффективными для ресоциализации различных групп осужденных.

³⁴ В.Е. Южанин, А.В. Армашова. Проблемы рецидива преступлений и ответственности за него по уголовному праву России. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2007, с. 5.

³⁵ Побегайло Э.Ф. Современная криминологическая ситуация и кризис российской уголовной политики // Российский криминологический взгляд. 2005. №1., с. 31

³⁶ Селиверстов В.И. Основные направления и эффективность научных исследований в свете реформирования уголовно-исполнительной системы. // Российский криминологический взгляд. 2011. №1, стр. 51-56.

Ресоциализация устойчивых в своих действиях осужденных увеличение сроков лишения свободы и увеличение строгости (тяжести) наказания будет оказывать положительный результат относительно уровня преступности в стране, поскольку снижается степень влияния профессиональных преступников и опытных рецидивистов на неустойчивую часть населения страны снизится. Наоборот, соответствие правоохранительной практики позиции сторонников гуманизации наказания могут оказаться более эффективной для осужденных, имеющих своей целью или просто склонных к реализации.

Но критерием целесообразности норм права и правоприменительной практики должны быть не результаты ее применения к отдельным лицам, а их влияние на уровень преступности в стране в целом. Положительное влияние улучшения содержания осужденных, гуманизация обращения с ними при одновременном снижении тяжести наказания за уголовные преступления на снижение преступности в России, как показал приведенный авторами анализ по эмпирическим данным за 2008-2014 годы, не подтверждается.

Причина роста рецидивной преступности в эти годы состоит не только в изменении ситуации в УИС, эффективность правоохранительной деятельности в соответствии с экономической теорией преступлений может значительно повыситься не только за счет повышения ресурсного обеспечения полиции, УИС и других правоохранительных органов. Все большее значение приобретают негативные тенденции изменения социальной ситуации в стране: коррупция, ослабление института семьи, снижение стимулов и трудовых навыков молодежи, низкая заработная плата молодых специалистов и др.

Расширение изложенного подхода Г. Беккера к причинам преступности объясняет и рецидивную (постпенитенциарную) преступность, если учесть латентность и изменения социально-экономических потерь и доходов преступников до и после первого и последующих сроков пребывания в

учреждениях УИС. Как уже отмечалось, издержки постпенитенциарных рецидивных) преступлений существенно ниже, чем совершаемых впервые. Совершающие их лица уже адаптировались к пребыванию в учреждениях УИС, уже имеют определенный опыт, накопленный в криминальной субкультуре за время отбытия предыдущих наказаний. Одновременно у рецидивистов ниже возможности роста легальных доходов (трудность трудоустройства на высокооплачиваемую работу). Могут изменяться и нормы дисконтирования будущих доходов и издержек.

Идя на последующее преступление, рецидивисты уже соизмеряют доходы и издержки последующих преступлений по иной шкале, чем «первоходы». Выбор преступной деятельности становится более выгодным по сравнению с легальной деятельностью, поскольку приобретенный ими опыт снижает вероятность наказания, а лишение свободы воспринимается менее тяжело.

Более сложные модели преступной деятельности учитывают влияние других мотивов. Например, возможностей использования легального и нелегального доходов одновременно путем распределения времени, выделяемого на эти виды деятельности. Можно предположить, что в коррумпированном обществе при оценке вероятности осуждения необходимо учитывать возможности и стоимость коррупционных связей и т.п.

Значительный вклад в развитие экономической теории преступности внесен А. Эрлихом³⁷. Он, показал, что обобщенная модель преступности Г. Беккера рассматривает равновесный объем преступности в результате взаимодействия преступников и защитников правопорядка. Преступность есть особый «рынок», в котором преступники формируют предложения преступлений, а потребители незаконных товаров и жертвы насильственных преступлений – спрос на преступления.

Спрос на преступную деятельность, как и на любую легальную, влияя на предложение, оказывается зависимым от него. Так, например, расширение

³⁷ Ehrlich I/Crime and punishment // Экономическая теория преступлений и наказаний.№1, 1980

предложения наркотиков увеличивает спрос на них вследствие расширения наркоманов и последующее расширение предложения. Усиливая индивидуальную защищенность своего жилья от ограблений путем использования систем охраны, видеонаблюдения, сейфов и т.п. граждане снижают спрос на преступления и его предложение (количество ограблений).

Меры правового регулирования преступной деятельности выступают как государственное регулирование этого «рынка». При этом для общества в целом и каждого члена общества стоимость государственного регулирования преступности выражается:

- использованием части государственного бюджета на нужды правоохранительных органов;

- вмененные потери валового внутреннего продукта в результате исключения из эффективной производственной деятельности лиц, осужденных к лишению свободы;

- реализацию программ постпенитенциарной адаптации.

При таком подходе экономическая теория преступлений становится аналогом регулируемого рынка, теория которого подтверждена многолетним ее использованием странами мира. Предложения регулируются системой наказаний. При этом сильные экономические стимулы преступлений снижают сдерживающий эффект санкций, но в целом усиление санкций сдерживает приток новых потенциальных преступников. Из соотношения издержек и результатов государственного регулирования следует необходимость оптимизации государственных расходов на правоохранительную деятельность.

Теоретическое обобщение концепции Г. Беккера по проблемам экономической теории преступности, ее критика и развитие другими учеными, дискуссии по ее жизненности продолжаются. Отдельные выводы и модели экономической теории преступности до настоящего времени остаются недостаточно проработанными и потому области их применения

дискуссионны. Основные возражения против концепции Г. Беккера состоят в следующем.

1. Наибольшие возражения по использованию ее выводов и инструментария связаны с тем, что теория успешно объясняет многие процессы и явления преступности с позиций экономических причин и результатов, но при этом формируется определенный отход от социальных факторов преступности, морально-этических норм (справедливости, честности и др.). Неадекватность отдельных теоретических моделей, их несоответствие быстро меняющимся социально-экономическим условиям жизнедеятельности населения и (или) отсутствие достоверных эмпирических данных по преступности и ее мотивам в ряде случаев приводит к противоречию моделей реальным процессам и явлениям преступной деятельности, требует дальнейшего развития. Поэтому в последнее десятилетие развитие экономической теории преступлений идет, преимущественно, в направлении эмпирического исследования отдельных видов преступлений (наркомании, организованной преступности, преступности среди несовершеннолетних и др.) и доказательства обоснованности (или необоснованности) теоретических положений. Известны также попытки интегрирования социально-экономических факторов преступности;

2. Острой является дискуссия по проблеме ограничения преступности строгостью наказания в силу нерациональности преступников, которые в определенной своей части иррациональны и не способны к системным оценкам будущего. Большинство правонарушителей убеждено, что им удастся уйти от наказания. Соответственно, экономическая теория преступности базируется на нежизненных аргументах. Основные возражения П. Рубина³⁸ относительно этих аргументов оппонентов принципов теории состояли в следующем. Во-первых, жизненность теории определяется

³⁸ Приводится по реферату статьи Rubin P.H., The economics of crime. // The economics of crime. N. Y. 1980, опубликованной в журнале «Экономическая теория преступлений и наказаний» №1 // «Экономическая теория преступной и правоохранительной деятельностью».

проверками реальной ситуации. Если реальные последствия влияния изменений права и других институтов на преступность соответствуют выводам теории, а это и происходит, то это наиболее обоснованное подтверждение ее правильности. Во-вторых, теория (модель) не предполагает абсолютных знаний, полных и правильных расчетов. Она основана на том, что люди ответственны и заинтересованы в знании соответствующих результатов, но не в знании и тем более использовании модели каждым преступником.

Обзор ряда аргументов, отвергающих или ставящих под сомнение концепцию Г. Беккера, основанных на двух вышеприведенных проблемах приведен ниже соответствие с работой С. Камерона³⁹.

- Вывод Г. Беккера основан на том, что преступления являются рисковым активом, а легальная деятельность – безрисковым. Но их взаимосвязь (преступления, связанные с местом легальной работы) может увеличивать информацию о планируемом преступлении и тем самым снижать вероятность его раскрытия и последующего осуждения. С. Майерс, анализируя преступления, для которых существует положительная связь легального и нелегального доходов, приходит к выводу, что увеличение раскрытий преступлений увеличивает их предложение (количество).

- Увеличение государственного финансирования правоохранительной деятельности может уменьшить индивидуальные расходы граждан на эти цели. В результате уровень преступности может оказаться неизменным или даже более высоким, т.е. изменение бюджетного финансирования правоохранительной деятельности не влияет на уровень преступности. По нашему мнению, этот аргумент значим только для очень ограниченного числа преступлений, совершаемых в России, поскольку индивидуальные меры защиты не всем доступны и не всегда дают желаемый результат.

³⁹ См. указанную ранее работу С. Камерона.

- Концепция Г. Беккера предполагает взаимозаменяемость и совмещения времени легального и нелегального труда. Но определенная часть преступников (например, большинство проституток) не может совмещать легальный и нелегальный труд и соответственно заменять нелегальную деятельность легальной в ответ на усиление сдерживания. Если же сдерживание обеспечивается штрафами, то доход от нелегальной деятельности становится единственным источником их уплаты. Повторим возражение, сделанное относительно предыдущего аргумента: этот аргумент значим только для ограниченного числа преступлений, совершаемых в России, и не снижает обоснованность постулатов теории.

- Концепция Г. Беккера основана на предположении отсутствия взаимосвязи выбора одних лиц на поведение других. В условиях развитой организованной преступности (при наличии зависимости выбора одних от поведения других) сдерживание может привести к перераспределению рисков. Например, на рынке наркотиков ответственность риск в значительной степени перекладывается на потребителей, поскольку продавцы могут снижать потери сдерживания повышением цен.

- Особенностью мотивов наркоманов и игроков (проигравших игроков) является ограничение времени получения дохода и величины дохода. Если сдерживание снижает доход наркомана от преступления (снижает количество приобретаемого на доход от преступления наркотика), то количество преступлений будет расти. Специалисты утверждают, что возможность резкого роста преступности наркоманов сдерживает криминальные фирмы от повышения цен на наркотики. Аналогичным является утверждение, что увеличение наказания за взяточничество может только увеличить размеры взяток.

- Преступники в долгосрочном периоде адаптируются к усилению мер сдерживания. Поэтому эффект сдерживания проявляется преимущественно в краткосрочном периоде, что не учитывается в концепции

Г. Беккера. Нам представляется, что этот аргумент означает только необходимость развития теории, но не опровергает ее жизненность.

- Соблюдение принципа справедливости предполагает, что наказание должно соответствовать преступлению. Но должно ли наказание учитывать только прямые последствия преступления, или учитывать также косвенные и демонстрационные (побуждение к совершению преступления других лиц к совершению аналогичных) и тяжесть последних? Можно ли справедливость и иные морально-этические нормы объективно измерить в стоимостном выражении? Это ключевая проблема оценки социально-экономической эффективности, имеющая несколько направлений решения, но обоснованность каждого из них является дискуссионной.

- Наиболее распространена критика концепции Г. Беккера с позиций игнорирования в ней социальных результатов преступности. При оценке эффективности правоохранительной деятельности, как и при оценке любой социально-экономической системы, сохраняется определенное противоречие между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Что, например, более приоритетно, инвестиции в активно развивающуюся территорию, имеющую более высокий уровень социального развития, которые могут дать значительный экономический эффект, или в депрессивную территорию, уровень жизни населения которой существенно ниже? В последнем случае экономический эффект инвестиций будет меньшим, но с позиций социальной справедливости эти инвестиции будут более приоритетными. Для правоохранительной деятельности социально справедливо будет стремление иметь одинаковый уровень преступности на всех территориях. Но больший экономический результат даст увеличение ресурсов на активизацию правоохранительной деятельности на той территории, где снижение преступности требует меньших затрат. Из этого следует, что, для обеспечения максимальной эффективности, правоохранительные органы вынуждены расследовать не каждую жалобу, а

в первую очередь те из них, которые при приемлемых затратах в большей степени снижают преступность.

- Л. Туроу было доказано⁴⁰, что при любом варианте решения задачи оптимизации преступности по критерию максимума эффективности формируются и (или) увеличиваются противоречия между эффективностью правоохранительной деятельности и социальной справедливостью и для жертв и для преступников. Максимум эффективности достигается в условиях, когда либо различные категории граждан будут в разной степени защищены от преступлений, либо у различных преступников будет запрограммированы различные вероятности быть пойманными.

Для доказательства этого положения Л. Туроу сформулировал требования социальной справедливости для жертв преступлений и самих преступников. Условие обеспечения социальной справедливости для жертв (физических лиц) может выражаться равными потерями каждого физического лица. Реально это условие превращается в полную компенсацию экономического ущерба каждой жертве преступления. Теоретически это достижимо. Измерить и обеспечить компенсацию социальных потерь (убийств, нанесению тяжких телесных повреждений, сексуальных преступлений и т.п.) нельзя. Поэтому единственным способом выражения социальной справедливости для жертв Л. Туроу считает обеспечение всем членам общества равной защиты. Но поскольку объем средств на защиту от преступлений физическим лицам различных групп населения страны различен, постольку для выполнения условия социальной справедливости, понимаемой таким образом, выделяемых на эти цели ресурсов государства будет всегда недостаточно. Это означает, что достаточного уровня защиты от преступлений население иметь не будет. В итоге, во-первых, выравнивание вероятности потерь каждого члена общества при постоянном бюджете правоохранительных органов приведет к росту ущерба вследствие

⁴⁰ Туроу Л. Правоохранительная деятельность: справедливость против эффективности. // Экономическая теория преступлений и наказаний. №1, 1998.

относительно низкого уровня защищенности высокодоходной части населения. Во-вторых, этот подход может быть признан справедливым, если вклад каждого члена общества в формировании необходимого бюджета правоохранительных органов будет соответствовать необходимым для его защиты ресурсам. Последнее в определенной степени реализуется при пропорциональной шкале налогов с физических лиц и совершенно не соответствует плоской шкале налогов с доходов физических лиц.

Таким образом, связь уровня преступности с социально-экономической ситуацией в стране более сложна и многофакторна, чем это представляется в моделях экономической теории преступности. Необходимо учитывать системное влияние на уровень преступности более широкой совокупности факторов социально-экономической ситуации (роста влияния рецидивной преступности, эффективности правоохранительной деятельности, уровня коррупционной преступности и др.) и персонифицированных качеств преступников. При этом в силу влияния прошлого опыта и традиций объективная оценка факторов преступности должна учитывать их уровень, сложившийся в допенитенциарном периоде, и его изменения в пенитенциарном и постпенитенциарном периодах. Эта связь становится еще более сложной при учете социальной справедливости наказаний преступников. Наказание должно соответствовать общественным потерям от совершенного преступления и учитывать личность преступника с позиций его последующего поведения.

Несмотря на дискуссионность использования для объяснения причин преступности, концепций и моделей теории экономической преступности, последняя доказала возможность и целесообразность ее использования и продолжает развиваться. В условиях развития УИС России знание методов и приложений экономической теории преступности позволяет более объективно анализировать состояние и проблемы совершенствования управления правоохранительной деятельностью в стране, повысить

обоснованность критериев и показателей результативности и эффективности функционирования системы.

1.3. Экономическая оценка социально-экономических потерь общества от преступности

Одной из причин роста количества и тяжести социально-экономических результатов преступности является теоретическая и методическая непроработанность вопросов оценки уровня потерь и практика их применения. Результаты отдельных преступлений и преступности в целом в настоящее время учитывают только прямые потери. Согласно ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившем вред, но денежное выражение ущерба учитывает только прямые потери. Например, лицо, сознательно приведшее в нерабочее состояние технологическую установку, должно оплатить ущерб только в размере стоимости ремонта. Потери предприятия в связи с ростом себестоимости продукции, снижением объемов продаж и (или) прибыли при этом не учитываются.

В настоящее время не разработана методика системной оценки общих потерь общества, личности и отдельных бизнес-структур, алгоритмы интеграции и количественных оценок социальных и экономических потерь общества, предприятий и организаций и отдельных физических лиц. Не системна и неполна статистика потерь общества от преступности. Судебные оценки преступлений, как правило, используют фактические значения прямых экономических потерь и субъективные оценки экономического эквивалента социальных потерь. Косвенные потери в соответствии с нормами УК и УПК не могут служить факторами, определяющими содержание судебного решения. Их оценка, как правило, носит вероятностный характер и может быть представлена только в виде прогнозными значений потерь объекта преступления. Но даже при таком их определении они дают важную информацию правоохранительным органам

(МВД, УИС и др.) относительно приоритетности и методов борьбы с ними, и потому их оценка и учет целесообразны. Отказ от учета косвенных потерь искажает реальную опасность преступлений для общества и бизнес-структур, значимость судебного приговора как кары, вследствие чего снижается эффективность управления правоохранительной практикой.

Системная оценка результатов преступлений должна учитывать:

- потери всех субъектов преступления (преступника, потерпевшего (личности или организации) и государства);
- потери по всем этапам рациональных преступлений. Учет потерь по рациональным (умышленным, спланированным, организованным,) преступлений позволяет охватить все этапы цикла преступности. Потери неумышленных (спонтанных) преступлений являются частью общего цикла рациональных потерь;
- прямые и косвенные (вмененные) потери всех субъектов преступлений в их взаимосвязи и динамике;
- потери, связанные с последствием прямых и вмененных потерь;
- потери экономические и социальные с учетом их тяжести и общественной опасности в перспективе.

Оценка социальных потерь физического лица производится для определения размера компенсации пострадавшему путем утверждения определенной денежной суммы судом, который принимает во внимание требование пострадавшего. Обычно эта сумма не оценивается специалистом, а определяется судом на основе требований пострадавшего и возможностей совершившего преступление. Компенсация, как правило, учитывает только прямые социальные потери и устанавливается в виде некоторого постоянного значения, учет ее динамики не требуется. Стоимостная оценка социального ущерба, нанесенного юридическому лицу, в большинстве своем основана на оценке экономических потерь (потерь прибыли, выручки и других финансовых показателей), явившихся следствием потери его имиджа и конкурентоспособности на рынке. Социальные потери тем самым получают

экономический эквивалент, который должен учитывать и косвенные потери с учетом их последствий.

Важным элементом определения интегральных потерь объекта преступления является учет вызванных преступлением потерь смежных объектов. Учет должен производиться путем интегрирования потерь объекта преступления с потерями с ним смежных. Если объектом преступления является бизнес-структура, то смежные объекты могут быть связаны с ней кооперированными поставками, выступающими поставщиками, потребителями или кредиторами. Основной задачей при этом является расчет или оценка всех видов потерь объекта преступных посягательств с позиций государства и общества.

В настоящей работе рассматриваются только ситуации наличия и обнаружения преступления. Влияние несовершенства механизма обнаружения преступления (преступление имело место, но оно не обнаружено, преступление не имело место, но оно обнаружено) в работе не учитывается, как не учитываются и возможные ошибки приговоров. Поэтому представление рациональной преступности в виде циклического процесса (первичная преступность – формирование рецидивистов - увеличение первичной преступности – рост рецидивных преступлений) соответствует сущности ее развития. Цикл, начинаясь с принятия решения и подготовки преступления, может в зависимости от эффективности правоохранительной деятельности завершиться освобождением осужденного или продолжиться в пенитенциарном и постпенитенциарном периодах в виде рецидивных преступлений (рис. 1.3). Каждое из рецидивных преступлений формирует новый цикл. Каждый цикл приводит к совокупности потерь общества и к определенным потерям и выгодам преступника (таблица 1.4).

Уточним содержание социально-экономических результатов по этапам цикла рациональной преступности.

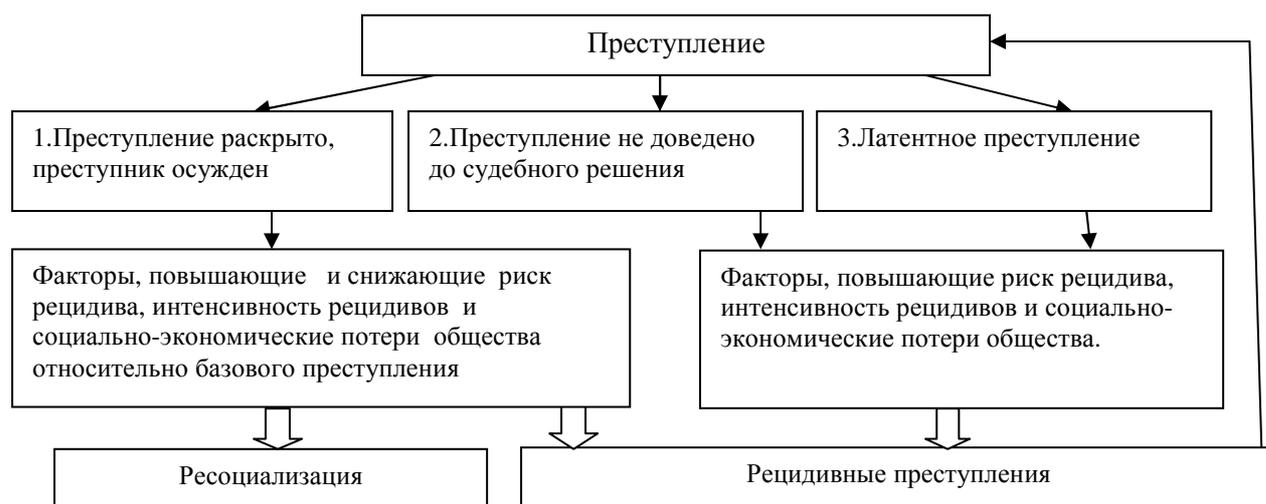


Рис. 1.3. Цикл рациональных преступлений

Простейший пример концепции Г. Беккера, приведенный в работе М. Сесновца («Доход от кражи со взломом»)⁴¹, позволяет раскрыть содержание более сложных моделей мотивации преступлений. Этим вопросам посвящено значительное количество исследований в области экономической теории и теории управления, практическое применение которых объединяется в риск-менеджменте. Поведение преступников – это аналог поведения лиц, склонных к риску и ожидающих, что высокий риск окупится высоким доходом инвестирования в бизнес.

Таблица 1.4.

Цикл рациональной преступности

Этап цикла	Результаты		
	Для общества и государства	Для объекта преступления (граждан, бизнеса)	Для преступника
1. Социум. Подготовка и совершение преступления	Социально-экономические потери вследствие отвлечения (полного или частичного) потенциальных преступников от легальной деятельности		Социальный результат - риски
			Экономический результат – издержки подготовки
2. Осуждение. Изоляция преступника от общества (учреждения УИС)	Экономические потери в связи с исключением осужденных от производительного труда	Социальные потери. Удовлетворенность или неудовлетворенность в судебным решением.	Социально-экономические потери и положительный эффект: - потери (в социуме)

⁴¹ Приводится по работе: Латов Ю.В. Экономика преступлений и наказаний : тридцатилетний юбилей. / Истоки. Вып. 4 // Гл. ред. Я.И. Кузьминов. М.: ГУВШЭ. 2000.

	Ресоциализация осужденных или постпенитенциарные рецидивы	Экономические потери. Возмещение исков.	и рост (в криминальной среде) имиджа; -экономический результат (разность полученного дохода и потерь)
3. Социум. Постпенитенциарная жизнедеятельность	Ресоциализация и адаптация к жизни в социуме Или подготовка и совершение нового преступления. Положительный или отрицательный социально-экономический эффект общества		

Этап 1. Подготовка и совершение преступления означает, что сдерживающие социальные и экономические результаты преступления (возможность осуждения и связанных с ним потерь) меньше ожидаемой экономической и социальной выгоды. Основные стимулы совершения преступления, формируют мотивы совершения рационального преступления. При подготовке преступления отсутствуют или являются незначительными прямые экономические потери общества, но формируются значительные косвенные социальные потери общества, состоящие в вовлечении в преступную деятельность других членов общества, увеличении криминального потенциала. Значимые экономические потери общества и граждан могут также проявляться в снижении результативности легального труда при подготовке преступления.

Если для общества граждан и бизнеса социальные и экономические результаты преступления всегда отрицательны, то для совершившего его лица (преступника) они включают и положительные и отрицательные составляющие. Ожидаемые преступником на этапе подготовки и совершения преступления его социальные последствия основаны, во-первых, на определенной уверенности в том, что преступление не будет раскрыто или вероятность раскрытия незначительна. Основанием для этой уверенности является «тюремный университет», наличие значительной доли латентных преступлений в стране, переоценка преступником личных качеств и недооценка профессионализма работников правоохранительных органов. Во-вторых, социальные результаты включают ожидания возможных негативных

последствий раскрытия преступления. В-третьих, определенным стимулом является связь с криминальным сообществом, порождающая его определенную кару в случае отказа в участии в подготовке и совершении преступления и надежду на помощь криминалитета в случае осуждения. В-четвертых, важным для лидера преступного мира или стремящегося стать таковым является рост его криминального авторитета.

Как уже отмечалось, экономические результаты, ожидаемые потенциальным преступником, состоят в получении дохода, большего, чем возможные в случае осуждения потери.

Этап 2. Расследование преступления и осуждение преступника к лишению свободы формирует, во-первых, определенные экономические и социальные потери в виде наказания; во-вторых, неопределенные для отдельной личности, но достаточно устойчивые ожидания результатов для осужденных и общества в целом.

Социальные потери общества и государства от совершения умышленного преступления включают:

- рост социальной напряженности в обществе в связи с преступлениями, непосредственно связанной с последующими экономическими потерями;
- возможность роста преступности и повышения ее тяжести в связи с вовлечением в нее новых лиц;
- снижение международного авторитета страны и ее привлекательности для инвесторов и др.

Экономические потери общества и государства складываются из прямых потерь, вызванных преступлением (ликвидация или порча имущества, хищения), и косвенных потерь, которые в целом по преступности многократно превышают прямые. Косвенные экономические потери общества включают:

- потери валового внутреннего продукта вследствие исключения из производительного труда значительной части осужденных, отбывающих наказание;

- потери, вызванные низкой производительностью труда осужденных, занятых деятельностью, приносящей доход;
- потери вследствие дисквалификации осужденных после освобождения и профессиональной неготовности к труду на современном оборудовании;
- потери вследствие издержек госбюджета на содержание УИС и других правоохранительных органов;
- потери, вызванные отвлечением трудоспособных граждан для деятельности в правоохранительных органах от производительной деятельности. Численность органов, обеспечивавших безопасность россиян и порядок в стране в 2010 году составляло: ФСБ, ФСО, ФАПСИ, СВВ - 2,14 млн. чел; МВД, ФСИН, МЧС, ФМС, Минюст, прокуратура - 2,539 млн. чел; частные охранные структуры, секьюрити и т.п. – 1,975 млн. чел. Итого 6,65 млн. чел. Это без Российской армии. Для сравнения среднегодовая численность занятых в экономике в этот период составляла 67,3 млн. чел. Количество зарегистрированных преступлений в 2010 году было примерно равно количеству преступлений, зарегистрированных в 1994 году, а количество работников прокуратуры и судебной власти за этот период возросло в 2,1 раза⁴². Естественно, что в этих условиях учет издержек правоохранительных органов в оценке эффективности управления является значимым фактором эффективности управления.

Социальные потери граждан состоят в причинении им вреда здоровью, ухудшении морального климата в семье, потери определенной перспективы. Прямые экономические потери граждан (потери имущества) дополняются косвенными потерями (дополнительные издержки на личную безопасность, потери от снижения трудоспособности и производительности труда и др.).

Неопределенность результатов для преступника состоит не только в вероятности раскрытия преступления и его осуждения, но и неопределенности социальных и экономических последствий пребывания в

⁴² Российские реформы в цифрах и фактах. <http://kaivg.narod.ru>

учреждениях УИС. С одной стороны на них действуют факторы снижения возможностей, заинтересованности и стимулов в совершении повторного преступления в постпенитенциарный период:

-изоляция от общества и связанные с этим ограничения совершения последующего преступления;

- воспитательно-ресоциализационная деятельность органов и учреждений УИС;

-неизбежные социальные потери осужденных вследствие изоляции от общества в учреждениях УИС (потери социальных контактов, снижение имиджа и качества жизни и др.).

Но с другой стороны криминальный контингент в учреждениях УИС способствует привитию (закреплению) криминальной субкультуры осужденного, утверждения его положения в криминальном мире, росту убежденности в возможности избегания наказания за преступление и др. Это снижает влияние ресоциализационных факторов, формирует рецидивную направленность последующей жизнедеятельности. Совокупное влияние этих групп факторов зависит от личности осужденного, образа жизни до осуждения, срока и тяжести наказания, возраста, и его оценок значимости положительных и негативных результатов преступной деятельности и др.

Экономические результаты лишения свободы для осужденного, как правило, отрицательны. Он лишается достойного и легального заработка в период пребывания в учреждениях УИС. В большинстве случаев это положение сохраняется и в постпенитенциарный период. Но текущие экономические потери могут компенсироваться надеждами на значительные экономические результаты последующих преступлений или экономическими результатами уже совершенного преступления.

3.В постпенитенциарном периоде (этап 3) осужденный оценивает соотношения реальных и ожидаемых социальных и экономических результатов, сравнивает их с возможными результатами совершения рецидива. Далее будет показано значительное влияние на эти оценки

положительных социальных связей в социуме, ограничений в условиях проживания и работы, совокупное влияние социума и криминальной субкультуры, а также изменения личностных оценок положительных и отрицательных результатов лишения или ограничения свободы. Итоговые оценки осужденным результатов лишения свободы определяют ориентацию осужденного на ресоциализацию или совершение последующего преступления.

По нашему мнению, этот подход позволяет дать объективную системную оценку причин совершения рецидивных преступлений, расширяющую содержащиеся в большинстве работ по экономической теории преступности характеристики мотивов преступления и позволяющую повысить обоснованность методологического подхода к управлению преступностью.

Классификация интегральных результатов (потерь и выгод) общества и преступника приведена в таблице 1.5. Использование этого состава выгод и потерь преступника, во-первых, позволяет определить значительную часть социальных потерь в стоимостном эквиваленте, во-вторых, повышает обоснованность исков по компенсации потерь, нанесенных потерпевшим от преступления. В конечном итоге это повышает социальную справедливость наказаний.

Совокупность интегральных экономических потерь общества и принцип их оценки, включая экономическую оценку социальных потерь по основным видам преступлений, исключая убийство, приведены далее.

Таблица 1.5.

Состав и классификация типичных (основных) результатов преступлений

Объект оценки результатов преступлений			
1. Общество		2. Преступник	
1.1. Социальные потери ⁴³	1.2. Экономические потери	2.1. Социальные выгоды и потери	2.2. Экономические выгоды и потери

⁴³ В приведенной классификации характеристик социального эффекта отсутствует трудно выделяемая, но значимая его часть, состоящая в утверждении представления населения о неотвратимости наказания.

<p>1.1.1.Прямые потери: -снижение качества жизни населения; -снижение авторитета правоохранительных органов; -уничтожение социальных ценностей, охраняемых законом, и др.</p>	<p>1.2.1.Прямые потери: -потери от хищений и порчи имущества; -бюджеты правоохранительных органов -издержки на расследование преступления; -потери бизнеса вследствие дезорганизации производства и др.</p>	<p>2.1.1.Социальные потери: -снижение социального статуса с период отбытия наказания и постпенитенциарный период; -потери социальных контактов в социуме; -снижение качества жизни в период отбытия наказания и постпенитенциарный период и др.</p>	<p>2.2.1.Экономические потери: -потери возможностей получения легальных доходов в период отбытия наказания; - снижение легальных доходов в постпенитенциарный период; -возможности лишения имеющегося имущества на основании решения суда и др.</p>
<p>1.1.2.Косвенные потери: - рост социальной напряженности в обществе; - стимулирование роста преступности и ухудшение ее структуры; - сдерживание положительных и развитие негативных тенденций развития общества; - снижение доверия населения органам власти; -формирование негативного отношения молодежи к труду; -снижение имиджа страны и др.</p>	<p>1.2.2. Косвенные потери: -потери трудового потенциала за счет низкой эффективности труда осужденных; -рост бюджетных ассигнований на работу правоохранительных органов -потери ВВП вследствие отвлечения трудоспособного лиц для работы в правоохранительных органах; -потери бизнеса вследствие нарушений цепочек создания стоимости; -издержки физических и юридических лиц на самозащиту от преступлений и др.</p>	<p>2.1.2. Социальные выгоды: -рост криминального авторитета; -возможность самоутверждения за счет приобщения к криминальной культуре и использования криминальных инструментов; -возможность отказа от трудовой деятельности и удовлетворения антисоциальных потребностей; -отсутствие легальных способов обеспечения жизнедеятельности и др.</p>	<p>2.2.2. Экономические выгоды: -незаконное получение и сохранение имущества полученного в результате преступления.</p>

Условием увеличения этой составляющей являются качество уголовно-правовых актов и их правоприменения.

1). Преступления против личности, выразившиеся в потере доходов, имущества, трудоспособности и моральном ущербе пострадавшего (временной или постоянной), относимые к статьям относимые УК РФ к преступлениям против личности. Виды потерь:

а) потери имущества пострадавшего. Определяются по остаточной стоимости имущества. При значительной стоимости имущества оценку должен производить независимый оценщик;

+

б) потери пострадавшего, вызванные неспособностью получать прежние доходы после преступления. Эти потери подтверждаются инвалидностью пострадавшего или иными причинами невозможности выполнять прежнюю работу;

+

в) потери пострадавшего вследствие издержек на оплачиваемое лечение в связи с отсутствием необходимых процедур в составе обязательных услуг муниципальных и государственных лечебных заведений;

+

г) дополнительные расходы пострадавшего на личную защиту от преступлений в будущем. Эти расходы инициируются и финансируются пострадавшим, поэтому учет их может быть признан необоснованным;

+

д) потери предприятия (организации), на котором занят пострадавший, вследствие снижения выработки, роста издержек производства и других факторов, приведшие к снижению прибыли. Потери определяются при необходимости временной замены пострадавшего или снижением объемов производства. Если пострадавший может быть признан ключевой фигурой, то его даже временное выбытие из производственного процесса может привести к значительным потерям, например, из-за отказа от выгодной сделки;

+

е) потери государства на лечение пострадавшего, включая оплату листов нетрудоспособности. Потери включают оплату листов нетрудоспособности и дополнительного специального лечения;

+

ж) потери общества на расследование преступления (расходы правоохранительных органов). Может определено по общему времени работы сотрудников всех правоохранительных органов по этому преступлению и средней стоимости одного человеко-дня;

+

з) потери общества вследствие снижения налоговых отчислений во все виды бюджетов. Потери могут быть рассчитаны при определении влияния преступления на значения налоговых баз предприятия (организации), в которой работает пострадавший;

+

е) потери общества вследствие исключения преступника из производственного процесса. Определяются для преступлений, результатом расследования которых является лишение свободы обвиняемого (содержание в СИЗО и далее в ИК). Потери общества могут быть определены по добавленной стоимости, приходящейся в среднем на одного работающего соответствующего предприятия, или валовому продукту на одного занятого по стране в целом, за время отвлечения совершившего преступление от трудовой деятельности;

=

ж) интегральные экономические потери общества.

2) Объект преступления – юридическое лицо (бизнес-структура). Преступления связанные с рэккетом, уводом активов, материальными и финансовыми хищениями, рейдерством, нарушениями правил торговли и др. Виды потерь, формирующие интегральные потери общества:

а) прямые потери предприятия вследствие хищений и рэкета;

+

б) потери от дезорганизации производства вследствие преступления, приведшие к снижению прибыли за счет снижения объема производства и (или) роста издержек;

+

в) потери, связанные с необходимостью привлечения дополнительных (собственных и заемных) ресурсов для снижения последствий преступления. Потери соответствуют вынужденному отказу от эффективных альтернативных вариантов использования этих ресурсов;

+

г) потери организации вследствие нарушения договоров с банками, поставщиками и потребителями при совершении преступления. Рассчитываются на основе анализа влияния потерь от преступления на выполнение договоров и предусмотренные в договорах штрафы и пеня;

+

д) потери государства вследствие дезорганизации деятельности предприятий смежников и нарушения межгосударственных соглашений. Потери смежников могут быть определены использованием дополнительных ресурсов при отказе от реализации альтернативных вариантов их использования;

+

е) потери общества вследствие снижения налоговых отчислений во все виды бюджетов. Потери могут быть рассчитаны при определении влияния преступления на значения налоговых баз смежников;

ж) соответствующие издержки правоохранительных органов, инициированные преступлением. Может определено по общему времени работы сотрудников всех правоохранительных органов по этому преступлению и средней стоимости одного человеко-дня;

=

з) интегральные экономические потери общества.

3) Объект преступления – казенное учреждение УИС. Основные виды преступлений: преступления против личности, порча или увод активов, материальные и финансовые хищения, дезорганизация деятельности учреждения. Виды потерь:

а) прямые потери учреждения от хищений и порчи имущества (активы ЦТАО, оборудование контроля и охраны учреждения и др.);

+

б) экономические потери ФСИН, вызванные необходимостью привлечения дополнительных средств для компенсации возможных правонарушений и преступлений в учреждении;

+

в) прямые экономические потери учреждения, инициированные побегами, дезорганизацией деятельности учреждений и др.;

+

г) косвенные экономические потери от побегов, дезорганизации деятельности учреждений и др., состоящие в потерях граждан и общества, определенных для объектов 2 и 3;

=

г) интегральные экономические потери общества.

Совокупность социальных потерь преступлений против личности, общества и государства включает множество видов:

- убийства, теракты;
- дезорганизация, снижение социально-экономической стабильности в стране, регионе, населенном пункте, учреждении;
- угроза снижения оборонному потенциалу страны;
- нанесение тяжких телесных повреждений и др.

Но комплексность потерь терактов, дезорганизации деятельности, угрозы оборонному потенциалу не позволяет ранжировать перечисленные выше группы преступлений по их тяжести.

Главная методологическая и методическая проблема оценки потерь общества и физического лица состоит в соизмерении социальных и экономических потерь. Соизмерение потерь может казаться аморальным как при определении стоимостного эквивалента социальных потерь, так любом другом. Но иного варианта оценки потерь от преступности нет. Вопрос о необходимости и этичности такого соизмерения выходит за рамки настоящей работы, которая направлена на снижение потерь от преступности на основе совершенствования управления уголовно-исполнительной системой.

Известны два подхода к сопоставлению и интегральной оценки социальных и экономических потерь от преступлений. Первый состоит в определении экономических эквивалентов социальных потерь. Авторы считают возможным использование субъективно оцениваемого экономического эквивалента всех видов социальных потерь общества (исключая убийства) и их последствий. Он более прост в использовании, но может уступать второму по степени объективности сопоставления. Пример этого подхода содержится в таблице 1.6. Обоснованность классификации значимости потерь по их уровню не вызывает сомнений. Что же касается градуировки шкалы, то этот вопрос должен стать предметом обсуждения экспертов. Целесообразным может быть более глубокая дифференциация оценок (классификация в пределах одного уровня).

Таблица 1.6.

Интегральная оценка социально-экономических потерь от преступления,
баллы

Уровень социальных потерь общества	Уровень экономических потерь общества				
	Очень высокий	Высокий	Средний	Ниже среднего	Низкий
Максимальный	100	90	80	70	60
Высокий	90	80	70	60	50
Средний	70	60	50	40	40
Ниже среднего	50	40	40	25	5
Низкий	30	20	15	5	0

В таблице выделены наиболее общественно опасные преступления. Обращаем внимание читателя на то, что позиция авторов о приоритете социальных результатов реализована в таблице: снижение итоговой оценки ориентировано в большей степени на снижение социальных последствий, влияние экономических потерь меньше. Итоговая балльная оценка может использоваться непосредственно или для преобразования в рейтинговую шкалу.

Второй более известный и практически применяемый подход заключается в интеграции экономических и социальных потерь на основе объективного определения состава и силы факторов экономических и социальных потерь и субъективной оценке их интегральной значимости экспертами. Алгоритм получения интегральных оценок потерь включает экспертные оценки значимости экономических и социальных потерь, внутри которых выделены виды социальных потерь и группы экономических потерь и определена их значимость. Этот подход использован в главе 2 для определения интегральных потерь от рецидивных преступлений.

Для учета динамики социальных и экономических последствий преступления с целью его интегральной оценки может быть использован инструментальный изменения стоимости капитала во времени, являющийся одним из базовых инструментов финансового управления. Значения функций социальных и экономических потерь и выгод от преступления должны представляться в виде совокупности дисконтированных по периоду лишения свободы и некоторого периода после освобождения значений потерь и выгод. Этот период (период последствий преступления) в настоящее время не изучен. Опасны как недооценка, так и переоценка длительности этого периода. Для первичных преступлений и осуждения преступника к лишению свободы этот срок может быть принят трем годам после освобождения. Для рецидивных преступлений он может быть значительно большим (см. п. 2.3). Можно предположить, что для некоторых социальных результатов

первичных преступлений период дисконтирования также может быть большим.

Обозначим:

- X_{it} – количественные значения i -х экономических потерь общества от преступления в t -м году;

- Y_j – уровень j -х социальных потерь общества от преступления;

- r_c – ставка дисконтирования социальных потерь и выгод;

- $r_э$ – ставка дисконтирования экономических потерь и выгод;

- ρ_{jt} – коэффициент перевода социальных потерь в единую шкалу измерения силы экономических и социальных потерь;

- ρ_{jt} – коэффициент перевода экономических потерь в единую шкалу измерения силы экономических и социальных потерь.

Тогда интегральное значение экономических социальных потерь общества от совершения преступления ($\Psi_c(X_i, Y_j)_д$) можно представить следующим выражением:

$$\Psi_c(X_i, Y_j)_д = \sum_t \sum_{it} X_{it} * \rho_{it} * (1 + r_э)^{-t} + \sum_t \sum_{jt} Y_j * \rho_{jt} * (1 + r_c)^{-t} \quad (1.3)$$

Ставку дисконтирования экономических результатов (выгод и потерь) целесообразно определить по альтернативным вариантам их получения, под которыми в теории и практике менеджмента всегда понимаются банковские кредиты и депозиты. Проблемой учета временной значимости восприятия осужденным негативных результатов пребывания в учреждении УИС является обоснование ставки дисконтирования (r_c). В настоящее время отсутствуют какие-либо количественные обоснования ставки дисконтирования социальных потерь. Исключение составляет предпосылка Г. Беккера о низкой оценке влияния отложенных потерь (потерь по периоду осуждения и последующему) несовершеннолетними преступниками. Поэтому введем некоторые предположения о динамике ставки дисконтирования социальных потерь, вызванных осуждением к лишению свободы.

Напомним, что высокая ставка дисконтирования означает снижение значимости социальных потерь во времени. Длительное пребывание в учреждении для части осужденных не означает растущего восприятия тяжести потерь (снижения ставки дисконтирования), оно становится привычным. Эта ситуация типична для значительной части устойчивых рецидивистов, имеющих три и более длительных сроков лишения свободы. Низкая ставка и в особенности ее снижение по периоду дисконтирования означает значительное усиление социальных потерь по периоду осуждения. Реально предположить, что в такой ситуации оказывается часть осужденных, попавших под значительное влияние «авторитетов». Снижение ставки означает усиление тяжести пребывания в учреждении, стремление облегчению условий содержания, к условно-досрочному освобождению. Экспертный опрос показывает, что для значительной части осужденных значимость предстоящих социальных потерь на первом этапе лишения свободы снижается (эффект привыкания), а затем по мере приближения срока освобождения резко растет.

Динамика экономических потерь общества (бизнес-структур, физических лиц) от преступления (преступников) определяется двумя группами факторов:

- динамикой компенсации исков осужденным в течение времени отбытия наказания;
- наращением некомпенсированных потерь вследствие утраты возможностей потерпевшего их альтернативного использования. Мы рассматриваем последний фактор как аналог процентов по банковскому кредиту: выдача кредита заемщику рассматривается как утрата возможности альтернативного использования кредитной суммы (или задолженности кредитора) для получения определенных доходов. Размер этих доходов определяется риском заемщика. Риском заемщика в рассматриваемой ситуации может выступать вероятность своевременной и полной компенсации преступником исков. В

действующих нормативных актах при оценке исков косвенные потери и второй фактор динамики прямых и косвенных потерь не учитываются, что снижает объективность оценки потерь.

При определении динамики экономических потерь общества необходимо учитывать вариант завершения преступления:

- преступление предупреждено;
- преступление раскрыто, преступник (преступники) осужден;
- преступление не раскрыто или не доведено до судебного решения.

Латентные преступления далее не рассматриваются, поскольку преступление не идентифицировано, понесенные потери не получили оценки.

На рис. 1.4 представлен условный пример динамики экономических потерь общества или физического лица от раскрытого и доведенного до судебного решения (4 года лишения свободы). В составе судебного решения определены экономические иски к преступнику. Динамика возмещения исков не устанавливается, на рисунке предполагается частичное возмещение исков за период отбытия наказания. Потери определяются на момент совершения преступления, поэтому период от совершения преступления до конца первого года лишения свободы на рисунке несколько больше года. Компенсация рисков представлена для упрощения рисунка в виде ежегодных отчислений. Рисунок показывает, что, хотя сумма исков равна первоначальной оценке потерь, полная их компенсация пострадавшему за период исполнения наказания не достигнута, в том числе вследствие неправильной их оценки.

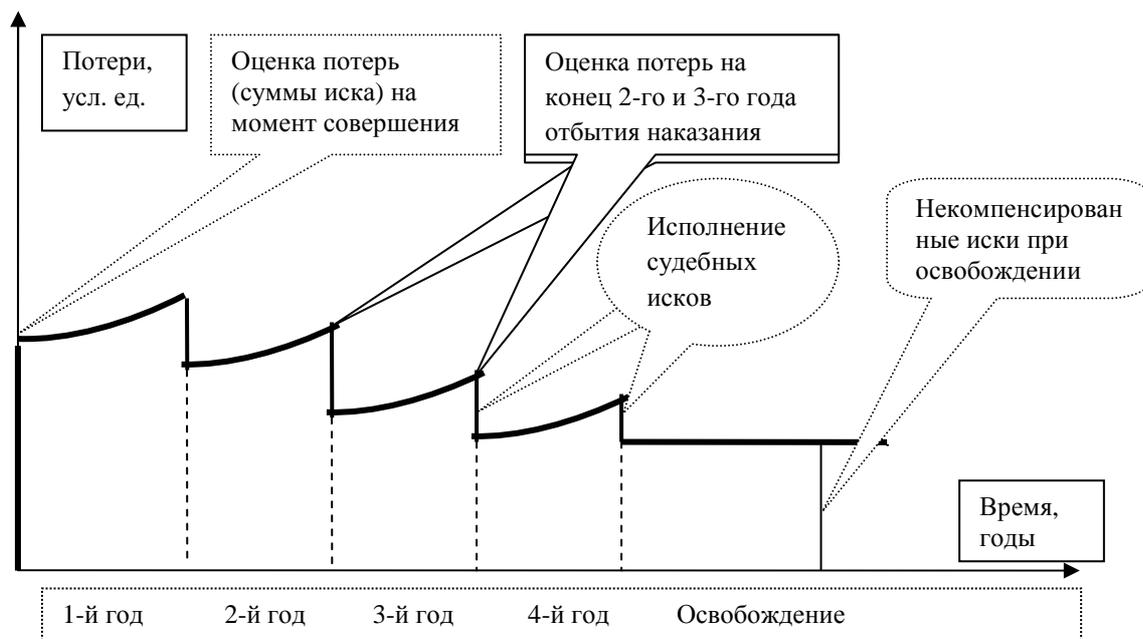


Рис. 1.4. Динамика экономических потерь от преступления

Таким образом, проблемы потерь общества от преступности интегрируют цели и результаты управления правоохранительной деятельностью. Поэтому одним из приоритетных направлений повышения эффективности уголовно-исполнительной системы как подсистемы правоохранительных органов выступают исследования проблем ресурсоемкости и результативности их деятельности. Несмотря на значительное количество исследований этой проблемы, многие ее аспекты остаются малоизученными. К ним, в частности, относятся вопросы системной оценки потерь от преступности как одного из условий объективного определения планов и результатов деятельности УИС. Наибольшую значимость при этом имеют вопросы борьбы с потерями от рецидивной преступности, приносящими наибольшие социально-экономические потери обществу. Эти вопросы рассматриваются в последующем.

*Тому, кто совершает преступление дважды,
оно уже кажется дозволенным.*

Талмуд

*Теми мотивами, которыми оправдывают
наказание преступника, можно оправдать
и его преступление.*

Фридрих Ницше

Глава 2. БОРЬБА С РЕЦИДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ – КЛЮЧЕВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УИС

2.1. Рецидивная преступность – особенности и факторы уровня и динамики

Отличительные особенности рецидивистов это их криминальная нравственно-правовая характеристика, устойчивые криминальная культура и социальные связи, высокий криминальный потенциал преступника и низкий уровень его ресоциализации, как правило, высокое положение в криминальной среде.

Рецидивная преступность представляет наибольшую опасность для общества:

-причиняет обществу максимальные социально-экономические потери, инициируя рост потерь и увеличение доли тяжких преступлений;

-расширяет количество лиц, вовлеченных в преступную деятельность, включая несовершеннолетних;

-характеризуется высокой степенью организованности и профессионализма, и потому является наиболее сложным для раскрытия видом преступности;

-способствует формированию организованных преступных групп и др.

В процессе отбывания первого и последующих наказаний в учреждениях УИС, во-первых, развиваются преступные навыки и умения осужденных, вследствие чего последующие преступления, как правило, становятся более продуманными, сложными для раскрытия или латентными. Во-вторых, снижаются страх перед осуждением и лишением свободы, социальная

ответственность перед родственниками и другими членами социума. «Угроза быть наказанным имеет также различный предупредительный эффект в зависимости от личности, а вернее от того, как криминализована личность судимого лица».⁴⁴ В-третьих, ухудшаются перспективы жизнедеятельности осужденного в обществе после освобождения, вследствие снижения квалификации, формирования негативного отношения к труду, возможности получения престижной и высокооплачиваемой работы, ухудшения условий проживания и других причин. Деятельность государства по ресоциализации отбывших наказание осужденных недостаточно эффективна, а личность определенной части отбывших наказание имеет криминальные черты еще до совершения преступления (завышенная самооценка и потребности не соответствующие возможностям, агрессивность, негативное отношение к труду и др.), которые в условиях их неподготовленности к ресоциализации стимулируют криминальную деятельность. Конфликт между осужденным и обществом растет с увеличением числа судимостей. В силу этого, как правило, растет потенциал (тяжесть и вероятность совершения последующих преступлений) рецидивной преступности в целом и значительной части отдельных рецидивистов, хотя примеры принятия рецидивистом норм и правил легальной деятельности не являются исключительными явлениями. В-четвертых, каждое последующее преступление и соответствующее наказание увеличивают авторитет рецидивиста в преступном сообществе, растет его влияние на социально неустойчивых лиц, усиливается недоверие к обществу, родственникам и другим людям. Наиболее опытные, обладающие сильной волей и профессиональными навыками рецидивисты формируют и возглавляют преступные группы, часть из них получает статус «воров в законе».

В теории и практике правоохранительной деятельности используются различные понимания рецидивных преступлений и

⁴⁴ Южанин В.Е. Предупредительные возможности наказаний. // Человек: преступление и наказание, №3, 2013, стр.49-53.

рецидивистов. Выделим, прежде всего, уголовно-правовое и криминологическое понимания рецидива. Понятие уголовно-правового рецидива совпадает с понятием легального рецидива. В уголовном праве под рецидивом преступлений понимается совершение нового преступления лицом, имеющим не снятую и не погашенную судимость. В соответствии с частью 1 ст. 18 УК РФ рецидив - это совершение умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление. Кроме того, легальным рецидивом считается такой, за который законом специально устанавливается особая ответственность – часть 5 ст. 18 УК РФ.

Пенитенциарный рецидив – совершение преступления лицом, ранее отбывавшим наказание в виде лишения свободы. В уголовно-исполнительном праве в случае назначения лицу, ранее отбывшему наказание в виде лишения свободы, вновь такого же наказания выделяется так называемый пенитенциарный рецидив.

Криминологический рецидив, совпадающий с понятием фактического рецидива – любое повторное совершение преступления, то есть простое повторение преступлений.

В соответствии со ст. 15 УК РФ легальные рецидивы делятся на три подвида в зависимости от категории преступлений и количества судимостей (простой, опасный и особо опасный). При этом:

- учитываются только умышленные преступления;
- преступник, совершивший второе и последующее преступления не относится к рецидивистам, если предыдущие преступления сняты, погашены или совершены в возрасте до 18 лет.

Уголовно-правовой подход к оценке эффективности правоохранительной деятельности и формированию предупредительных мер представляется нам ограниченным. Понятие «рецидив» раскрывается в уголовном законе, и потому снижение рецидивов может быть достигнуто изменением соответствующего закона. Но это изменение не будет

соответствовать реальному изменению количества и тяжести преступлений, социально-экономическим потерям общества от их совершения. Более объективным к изучению и предупреждению рецидивных преступлений является криминологический подход, поскольку в его основе лежит исследование личности преступника и его общественная опасность. Если содержание понятия «рецидив» раскрывается в уголовном законе, то категория «личность преступника» - понятие криминологическое. Изменение личности рецидивиста, ограничение возможностей инициации и совершения им новых преступлений – основной путь снижения рецидивной преступности в стране.

Предлагается конкретизировать понимание криминологического подхода на основе анализа его отличия от уголовно-правового, расширить квалификацию рецидивной преступности и внести дополнения в классификацию рецидивистов с целью повышения эффективности мер борьбы с ее последствиями. Отметим, что аналогичное предложение было внесено И.М. Гальпериным для изменения понятия рецидив еще в 1968 году. По его мнению, рецидив это «повторное или неоднократное совершение преступлений безотносительно к осуждению за их свершение, отбытию наказания, отрезку времени, истекшему между первым и последующим преступлениями и другими обстоятельствами как фактического, так и юридического характер»⁴⁵. Суть наших предложений состоит в следующем.

Во-первых, в отнесении к рецидивной преступности сочетание двух и более случайных преступлений с одним умышленным преступлением этого типа, совершенных одним лицом. При этом последовательность совершения умышленного и неумышленных преступлений не имеет значения. К рецидивистам следует также отнести преступников, совершивших три и более преступлений, квалифицированных судом как неумышленные. Обоснование этих предложений состоит в том, что повторение преступлений

⁴⁵ Гальперин И.М. Об уголовной ответственности рецидивистов в свете некоторых криминологических показателей эффективности борьбы с рецидивной преступностью // Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью. М., 1968. с. 214. Цитируется по работе В.Е Южанина и А.В. Армашовой, с. 60.

как умышленных, так и неумышленных определяет неприятие преступником требований закона и норм общественной жизни или пренебрежительное отношение к ним. Совокупность неумышленных преступлений формирует развитие криминального потенциала личности и рост вероятности формирования личности опасного или особо опасного рецидивиста. Предупреждение совершения опасного или особо опасного рецидивиста должно начинаться до утверждения его личности в этом качестве.

Во-вторых, при криминологической квалификации рецидивного преступления следует отказаться от учета снятия и погашения судимости. Снятие (погашение) преступности зачастую не означает ресоциализации личности, бывший осужденный может сохранять криминальный потенциал или наращивать криминальный потенциал, совершая латентные преступления.

В-третьих, необходимо учитывать, что высокая интенсивность рецидива связана с такими преступлениями несовершеннолетними и преступниками молодого возраста как грабежи, разбои, хулиганство. Почти две трети рецидивистов, впервые осужденных за кражи, вторично привлекаются к уголовной ответственности за аналогичные деяния, 60 % ранее судимых за хулиганство вновь совершают хулиганские действия. В особенности высока интенсивность многократно преступников этого типа. Снижение требований уголовно-правового определения рецидивов для несовершеннолетних не сокращает, а развивает базу для роста рецидивной преступности. Рецидивная преступность питается и воспроизводит преступность несовершеннолетних. Более 80% рецидивистов впервые были осуждены в молодом (до 26 лет) возрасте⁴⁶. Поэтому изложенные условия отнесения преступности к рецидивной следует также распространить на преступления, совершенные несовершеннолетними лицами.

⁴⁶ Многократный рецидив преступлений : монография / Под ред. Ю.М. Антоняна. – Рязань : Академия ФСИН России, 2009. с. 32-33

Расширение криминологического подхода к пониманию рецидивной преступности приводит к его еще более полному совпадению с оценками фактически совершенных рецидивов. Это повышает достоверность использования статистической информации исследования, поскольку определяет однозначность понимания рецидивной преступности по официальной статистической отчетности ФСИН. Статистика ФСИН представляет уровень рецидивной преступности через количество осужденных второй и более раз, т.е. содержит данные о криминологической (фактической преступности). Поэтому далее понятие рецидивной преступности определяется на основе фактического учета, совпадающего по своей сущности с криминологическим подходом: к рецидивным относятся все преступления, совершенные одним лицом два и более раз, но соответствующие лица относятся к категории рецидивистов лишь при условии их осуждения к лишению свободы. Юридическими признаками рецидива в этом случае являются факты совершения первого, второго и последующих преступлений при наличии судебного приговора или постановления органов следствия и прокуратуры о передаче дела виновного в суд или подразделение по правам несовершеннолетних. Эти факты не связываются с истечением сроков давности, возрастом преступника, погашением судимости или применения к лицу прочих принудительных мер.

Рецидивная преступность многообразна. В соответствии с целями настоящей работы далее рассматриваются вопросы состава и механизма влияния отдельных факторов на уровень и структуру рецидивной преступности, методы оценки социально-экономических потерь общества от рецидивных преступлений и основные направления снижения вероятности рецидивов в течение отбытия осужденными наказания в виде лишения свободы.

Криминалисты, изучающие рецидивную преступность в России, отмечают следующие ее специфические и наиболее распространенные виды.

1. Профессиональная рецидивная преступность.

Под профессиональным преступником далее нами понимается осужденный, отбывающий наказание в учреждениях УИС за повторные преступления общей направленности, имеющий соответствующие профессиональные навыки и их совершения с целью приобретения основного или дополнительного источника существования. Выделение профессиональных преступников из общего состава рецидивистов в криминологическом понимании определяется большей общностью и устойчивостью характера совершаемых преступлений и за счет этого более высокого криминального профессионализма и склонности к формированию устойчивых криминальных группировок.

Особенности профессиональных преступников исследовались многими авторами (Ю.М. Антонян, Н.С. Артемьев, И.М. Гальперин, В.А. Плешаков, В.Е. Южанин и др.). Актуальные для настоящей работы результаты содержатся в диссертации А.А. Забелича⁴⁷:

-как правило, профессиональные преступники формируют группы пассивной отрицательной направленности. Но при этом, будучи носителями криминальной культуры и традиций, профессиональные преступники зачастую являются организаторами и руководителями преступных группировок;

-лидерам профессиональных групп присущи основные черты лидеров ОПГ, в частности, хорошее знание психологии преступников, агрессивность, завышенная самооценка, постоянное стремление к лидерству и др.;

- основной мотив преступлений – корысть, получение материальной выгоды;

- характерные преступления: против собственности;

-доминирующая форма соучастия в преступлении – «группа лиц по предварительному сговору»;

⁴⁷ Забелич А.А. Личность профессионального преступника, отбывающего наказание в местах лишения свободы, как объект криминологического исследования. Автореферат дисс. канд. юридических наук. Рязань - 2013.

-наличие трех и более судимостей, средний срок реального лишения свободы около 7 лет; - новое преступление профессиональные преступники совершают, находясь на свободе менее двух лет;
-отрицательное поведение во время отбывания наказания, вину не признают и др.

2. Организованная и групповая преступность.

Организованная преступность является одним из сложных опаснейших видов преступности, посягающим прежде всего на экономические, политические, правовые и нравственные сферы общества. Уголовный закон России дает ответы на многие проблемы борьбы с организованной преступностью, волновавшие ученых и практиков в последнее десятилетие. Уточнены и закреплены понятия организованных преступных структур.

Согласно п.3 ст.35 УК РФ преступление признается совершенным организованной группой, если оно совершено устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений. В отличие от группы лиц по предварительному сговору признание организованной группы предполагает ее устойчивость и предварительное объединение участников с целью совершения преступлений. Пункт 4 этой же статьи признает преступление совершенным преступным сообществом (преступной организацией), если оно совершено сплоченной организованной группой (организацией), созданной для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, либо объединением организованных групп. Криминологи выделяют три уровня организованной преступности.

Первый уровень -- организованная группа, имеющая элементарную структуру («руководитель» — «участники» или «активные члены группы» — «исполнители»).

Второй уровень — преступная группировка, отличающаяся более высокой функциональной дифференциацией, иерархичностью, разделением ролей, наличием, как правило, коррумпированных связей в государственном

аппарате и правоохранительных органах. Численность их достаточно велика (до нескольких десятков человек), что и позволяет обеспечить определенную структуризацию группы («исполнители» — «боевики» — «прикрытие и обеспечение» — «руководство»; возможны другие варианты). Отмечается появление функции контроля за территорией или определенной рода бизнесом (предоставление «защиты» торговым, финансовым и иным компаниям;

захват части «черного» рынка наркотиков, участие в контрабандных операциях и проч.).

Третий уровень — преступное сообщество (организация). Включает в себя, как правило, несколько группировок. Подобного рода преступные формирования имеют ряд характеристик, определяющих высокую эффективность их деятельности и защиты от всех видов социального контроля.

По территориальному масштабу деятельности организованные преступные структуры можно подразделить на региональные, межрегиональные, действующие в масштабах страны, транснациональные (международные).

Преступное сообщество (преступная организация) и объединение организованных групп создаются для совершения тяжких или особо тяжких преступлений.

Для некоторых категорий ранее судимых лиц характерен весьма высокий уровень групповой преступности. К ним, в частности, относятся рецидивисты младших возрастных групп (до 25 лет), а также осужденные за разбой, грабеж, хищение чужого имущества путем кражи. Вероятность рецидивных преступлений членов организованных преступных групп при прочих равных условиях значительно выше, преступников, совершающих индивидуальные преступления.

Особенности организованной преступности в настоящее время состоят в следующем⁴⁸:

- высокий уровень профессионализма;
- интернационализация преступности при определенной ее этнической ориентации;
- заметный уход организованной преступности в сферу экономики, финансовых рынков;
- превращение экономической преступности из региональной в транснациональную и международную;
- трансформация преступности от ярко выраженных криминальных преступлений в широкую легализацию теневой экономики, отмывания средств и пр.
- «огосударствление» мафии путем подкупа чиновников всех рангов, внедрение своих людей в органы законодательной и исполнительной власти⁴⁹;
- рост интереса к получению доходов от присвоения результатов интеллектуальной деятельности и др.

3. Экономическая преступность.

Экономическая преступность в настоящее время является одним из основных видов преступности организованных групп, лидерами которых выступают высокопрофессиональные юристы и экономисты. Одновременно она стимулирует и стимулируется коррупцией. При этом значительная ее часть остается латентной или не доводится до судебных решений.

Экономическая преступность многообразна. Она включает следующие основные виды.

- Финансовые преступления:
 - нецелевое использование государственных ресурсов (активов, кредитов и др.);

⁴⁸ Журавлев Р.А. Организованная преступность в сфере экономики: законодательные аспекты противодействия. Труды Академии управления МВД России. Jurnal.amvd.ru No0409/

⁴⁹Журавлев Р.А. Отмеченная ранее работа.

- незаконный вывоз капитала;
- легализация доходов, полученных преступным путем;
- преступления в сфере налогообложения (уход от налогов);
- преступления в сферах валютного и кредитного рынков и др.
- Теневая экономика, являющаяся с одной стороны реакцией бизнеса на факты неразумного (излишнего) государственного регулирования бизнеса, бюрократизации управления, с другой – криминальным способом увеличения доходов. В России тенденция развития теневой экономики состоит в ее криминализации, сращивания с организованной преступностью и потому – увеличении общественной опасности.

Признано, что даже самая лучшая система государственного регулирования экономики может только снизить, но не ликвидировать теневую экономику. Отдельные ученые показывают положительные аспекты теневой (серой) экономики для государств, способствуют развитию легального бизнеса. Швейцарский экономист Дитер Кассел, в частности, определил три вида положительного влияния теневой экономики:⁵⁰

- способность сглаживать резкие изменения в экономической конъюнктуре (при кризисах легальные экономические ресурсы не пропадают, а используются в теневой экономике);
- способность повышать экономическое положение малоимущих;
- теневая экономика подпитывает своими ресурсами легальную (неофициальные доходы частично используются для закупок товаров и использования услуг легального сектора, отмытые преступные капиталы облагаются налогами и др.).
- Нарушения закона об антимонопольной деятельности. Недобросовестная конкуренция (злоупотребления правом свободной конкуренции для извлечения прибыли) приводят к снижению

⁵⁰ Бекряшев А.К., Белозеров И.П. Теневая экономика и экономическая преступность [электронный учебник]. (<http://newasp.omskreg.ru>)

эффективности рыночной экономики, снижает возможности малого и среднего бизнеса, ограничивает социально-экономическое развитие страны.

По данным МВД РФ в РФ происходит систематическое снижение количества преступлений экономической направленности (с 459,2 тыс. в 2007 году до 141,2 тысяч в 2013). В 2013 году было выявлено экономических преступлений на 18,4 % меньше, чем в 2012 году при общем снижении преступности на 4,2%. Удельный вес экономических преступлений в общем количестве зафиксированных правонарушений снизился с 7,5% в 2012 году до 6,4% в 2013. Но при снижении общего количества преступлений экономической направленности их стоимостной эквивалент возрастает. Только прямые потери в 2013 году составили 229,86 млрд руб., увеличившись за год на 0,5%. В расчете на одно преступление наиболее значительными являются преступления в сфере внешнеэкономической деятельности.

В таблице 2.1 приведена динамика преступлений, совершенных в крупном размере или повлекших значительный ущерб и тяжких и особо тяжких преступлений. Количество преступлений, связанных с изготовлением и оборотом немаркированной продукции выросло почти на 50%, на 14,1% возросло количество преступлений с незаконным оборотом драгоценных камней. Наибольший удельный вес в экономических преступлениях в 2013 году имели преступления коррупционной направленности (41,5 тыс. случаев, что составило 29% от общего количество экономических преступлений). На втором месте – мошенничество, на третьем – фальшивомошенничества. По сферам деятельности наиболее распространенными преступлениями остаются преступления, связанные с финансово-кредитной системой (27,9%), потребительским рынком (16,9%) и недвижимостью (6,2%).

Таблица 2.1.

Структура тяжести экономических преступлений

Показатели, %	Годы
---------------	------

	2009	2010	2011	2012	2013
Доля тяжких и особо тяжких преступлений	40,3	47,9	53,8	57,4	57,8
Доля преступлений, повлекших значительный ущерб	17,4	18,8	19,9	20,9	21,2

Значительны косвенные потери бизнес-структур, проявляющиеся в дезорганизации производственно-финансовой деятельности в результате экономических преступлений. По данным опросов⁵¹ в 2013-2014 годах с экономическими преступлениями столкнулись около 60% российских компаний, что в 1,6 раза больше, чем в предыдущие два года. Частота совершения экономических преступлений в России значительно опережает среднемировой уровень (60% против 37%). Два года назад это соотношение 37% против 34%.

4. Преступления, инициированные алкоголизмом и наркоманией.

Преступность наркозависимых лиц растет в стране наиболее высокими темпами. Ее общественная опасность определяется, во-первых, преимущественно молодым возрастом наркоманов, во-вторых, непосредственным влиянием на рост преступлений всех иных групп, в-третьих, ростом социально-экономических потерь общества от наркомании. Прямые потери включают непосредственные социально-экономические потери от преступлений, затраты на лечение наркозависимых лиц и расходы бюджетов на борьбу с наркоманией. В 2014 и 2015 годах плановые расходы бюджетов на эти цели составили соответственно 25,5 млрд руб. и 23,3 млрд руб. Основные косвенные экономические потери от наркомании состоят в снижении результативности труда наркозависимых и (или) полное исключение наркоманов из трудовой деятельности. С учетом сложностей лечения наркозависимости выпадение наркозависимых из трудовой деятельности процесс весьма длительный.

⁵¹ www.econcrime.ru PwC

Наркобизнес считается наиболее доходным видом бизнеса. Доходность его в десятки и сотни раз превышает среднюю доходность легального бизнеса. Сверх прибыль от наркобизнеса расходуется на подкуп чиновников и работников правоохранительных органов, а также компенсацию возможных потерь при раскрытии преступлений.

Влиянию алкоголя на уровень преступности посвящено значительное количество исследований отечественных и зарубежных исследователей. В.М. Бехтерев, анализируя эту проблему, отмечал, что «по статистическим данным почти всех стран Америки и Европы от 70% до 90% преступлений связаны с алкоголем. Преступления совершаются или в пьяном виде, или же в припадке душевной болезни, также порождаемой алкоголизмом»⁵² Ф.Г. Углов обобщил исследования и фактические результаты антиалкогольных программ многих стран. В частности, он приводит данные о том, что принудительная трезвость в России, введенная в 1914 году, привела уже в 1915 к росту производительности труда на 9,3%, прогулы снизились на 27-43%. Представители крестьян вместе с большевиками в Государственной думы внесли предложение оставить этот закон в силе на вечные времена⁵³. По оценкам В.Г. Жданова «в 85% таких тяжких преступлений, как убийство, изнасилование, разбой и грабеж, повинен алкоголь. Хулиганство у нас вообще не бывает трезвым»⁵⁴.

Несмотря на определенные перегибы в реализации антиалкогольная компания в России официально зарегистрированные среднестатистические продажи спиртного в стране за годы антиалкогольной кампании снизились более чем в 2,5 раза. В 1985—1987 годах уменьшение государственной продажи алкоголя сопровождалось ростом продолжительности жизни, ростом рождаемости, сокращением смертности. За время действия антиалкогольного постановления рождалось в год по 5,5 миллионов

⁵² Бехтерев В.М. Алкоголизм и борьба с ним. //Классики русской медицины о действии алкоголя и алкоголизме / Избранные труды. М.: Медицина, 1983, с.143.

⁵³ Углов Ф.Г. Из плена иллюзий / Глядя правде в глаза// «Роман-газета», №4, 1988.

⁵⁴ Алкоголизм в СССР. //Страна и мир. №4 – 1985, с. 15-26.

новорождённых, на 500 тысяч в год больше, чем каждый год за предыдущие 20-30 лет, причём ослабленных родилось на 8 % меньше. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин увеличилась на 2,6 года и достигла максимального значения за всю историю России, снизился общий уровень преступности. Сокращение смертности по сравнению с прогнозируемой линией регрессии без учёта кампании составляет 919,9 тысячи у мужчин (1985—1992 годы) и 463,6 тысячи у женщин (1986—1992 годы) — всего 1383,4 тысячи человек или $181 \pm 16,5$ тысяч в год.

Устойчивый и существенный спад преступности, включая количество убийств и смертности в период общенациональных антиалкогольных компаний показывает и опыт зарубежных стран.

Влияние алкоголизма и наркозависимости на уровень преступности в России непрерывно растёт (табл. 1.1). Поэтому борьба с алкоголизмом и наркоманией должна рассматриваться как основа борьбы с преступностью.

5. Преступность, инициированная физическим и моральным состоянием преступников.

Существенным фактором рецидивности преступлений является физическое и моральное состояние осужденных, вследствие заболеваний, прежде всего, туберкулезом. По данным Всемирной организации здравоохранения в 2013 году в России было зарегистрировано более 310 тысяч больных туберкулезом, из них почти каждый десятый из них находится в местах лишения свободы. Есть основания полагать, что из проживающих в настоящее время в социуме значительная часть больных туберкулезом ранее находилась в учреждениях УИС. Уровень преступности лиц больных туберкулезом на тысячу больных составлял в 2010 – 2013 годах 171-189 человек, имея тенденцию к росту. Ежегодный прирост преступлений осужденными составляет в среднем 7%, уровень преступности таких лиц в 1,3 раза превышает общий уровень пенитенциарной преступности. Численность рецидивистов среди больных, отбывающих наказание в виде лишения свободы значительно превышает общую долю осужденных к

лишению свободы и составляет примерно 60%. При этом новое преступление в 76,5% случаев совершается ими менее чем через полгода после освобождения.⁵⁵

Анализируя причины высокой рецидивности освобождаемых из учреждений УИС больных туберкулезом, В.В. Ким основными из них считает влияние физической и психологической изоляции осужденных, болезни и лишения свободы. В совокупности они выступают существенным препятствием результативности воспитательного воздействия и психологической помощи. Соглашаясь со значимостью этих причин, мы считаем, что не менее важной причиной является криминальный опыт значительной части больных. Разуверившись в возможностях лечения, восстановления отношений с родственниками и близкими, создания нормальных условий жизнедеятельности в социуме, они снижают свое восприятие экономических и социальных потерь вследствие лишения свободы и сознательно идут на последующий срок лишения свободы, который дает им привычные и относительно комфортные условия быта и лечение. Ситуация поддерживается алкоголизмом и наркозависимостью многих из них.

В настоящее время отсутствуют способы оценки общественной (социальной и экономической) опасности осужденных, больных туберкулезом и наркозависимых. Но не вызывает сомнений влияние болезни осужденного, прежде всего, туберкулеза, алкоголизма и наркозависимости на рост вероятности рецидивов и тяжести социально-экономических последствий. Но несомненно, что этот фактор должен учитываться при оценке личности осужденного на момент прибытия в учреждение и на момент освобождения. Заболевание осужденного туберкулезом, равно как и приобретение в учреждении наркозависимости, развитие алкоголизма

⁵⁵ Ким В.В. Криминологическая характеристика преступности осужденных к лишению свободы, больных туберкулезом, и ее предупреждение. Автореферат диссертации канд. юридических наук. АФСИН. Рязань, 2014.

являются факторами, существенно снижающими эффективность деятельности учреждения УИС.

Ситуация по социально значимым заболеваниям в учреждениях УИС остается напряженной. Распространенность психических, наркологических заболеваний и больных туберкулезом в учреждениях УИС существенно превышает соответствующие показатели по России в целом. По состоянию на 01.01. 2015 из 672 тыс. человек, находящихся в местах лишения свободы почти 125 тыс. (18,5%) имели психическую патологию (54,8 тыс. – психические расстройства, 49,6 – больных наркоманией, 20,4 – алкоголиков). Численность больных туберкулезом снизилась на 7,5% и составила 26269 человек, но численность ВИЧ-инфицированных возросла по сравнению с 2013 годом на 5,3%.

6. С позиций предупреждения рецидивных преступлений и снижения их общественной опасности необходимо выделять преступность несовершеннолетних. Во-первых, как отмечалось еще в психологической энциклопедии К. Бартола⁵⁶, несовершеннолетние преступники склонны к высокой интенсивности рецидивов. Во-вторых, лица, совершившие первое преступление в несовершеннолетнем возрасте, в дальнейшем наиболее устойчивы в своей криминальной субкультуре, их ресоциализация трудно достижима. В-третьих, несовершеннолетние правонарушители (деликвенты) являются наиболее благоприятной средой для вовлечения их в преступную деятельность. В-четвертых, преступность несовершеннолетних, несмотря на официальную статистику, преимущественно, является групповой. Таким статусе склонный к криминальной деятельности успешнее достигает самоутверждения⁵⁷.

⁵⁶ Бартол К. Психология криминального поведения. – СПб.: прайм-ЕВРОЗНАК, 2004, стр.32-57.

⁵⁷ Фейзулаев Ф.М. Уголовно-правовые и криминологические аспекты противодействия групповой преступности несовершеннолетних осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы. Автореферат дисс. Канд. юрид. наук. Рязань, 2015

Изменения норм права и повышение внимания государства к преступности несовершеннолетних способствовали ее снижению в 2013-2014 годах (в 2014 году - на 11%).

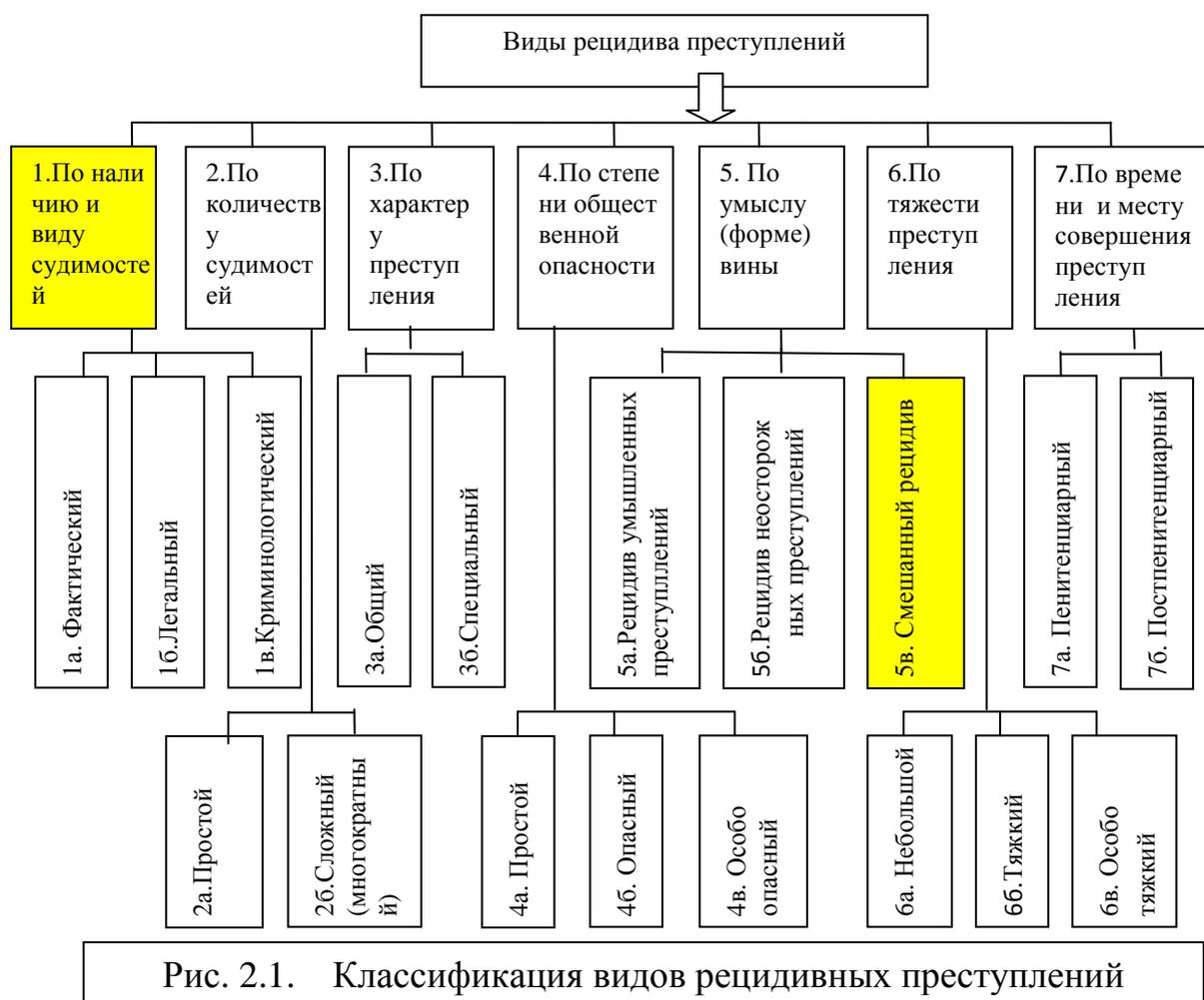
7. Целесообразным может быть выделение в качестве отдельной группы преступлений получившей в последние годы значительное развитие преступность легальных и нелегальных иностранных граждан (гастерарбайтеров). Эта преступность зачастую носит этнический характер, ее факторы не исследованы, что осложняет борьбу с ней. Но совершенствование законодательства и нормативных актов по миграции в Россию способствовали снижению в 2014 году иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации на 5,4% меньше, чем за аналогичный период прошлого года. При этом 38 418 преступлений из них совершено гражданами государств-участников СНГ (-4,7%), что составило 86,4% от всех преступлений, совершенных не гражданами России.

Рецидивная преступность, при наличии общих ее характеристик, имеет множество разновидностей, различие основных характеристик которых необходимо учитывать для повышения эффективности борьбы с ней. Классификация, основанная на работе В.Е. Южанина и А.В. Армашовой⁵⁸, приведена на рис. 2.1.

Общественная опасность рецидивной преступности и рост доли лиц, имеющих вторую и более судимость в составе осужденных, отбывающих наказание в учреждениях УИС (табл. 1.2) определяют особую значимость эффективности борьбы с ней. Профилактика рецидивной преступности и борьба с негативным влиянием рецидивистов на криминальную ситуацию в обществе рассматриваются государством и обществом как ключевая задача правоохранительных органов.

⁵⁸ Южанин В.Е., Армашова А.В. Проблемы рецидива преступлений и ответственность за него по уголовному праву России. – М.: Издательство «Юрлитинформ», 2007,

Основной принцип законодательных актов и правоприменительной практики при рассмотрении рецидивных преступлений заключается в назначении более строгого наказания. Статья 68 УК РФ определяет специальные правила назначения наказаний за рецидивные преступления, состоящие в повышенной ответственности лиц, совершающих преступления при наличии судимости. Правоприменительная практика призвана максимально индивидуализировать наказание в зависимости от индивидуальных характеристик преступника и особенностей преступления. Но общественная опасность рецидивов и наносимые обществу социально-экономические потери от рецидивной преступности не снижаются.



Проблемам и особенностям борьбы с рецидивами преступлений посвящено значительное количество исследований⁵⁹, в которых рассмотрены

⁵⁹ См. работы Ю.М. Антоняна, В.А. Плешакова, В.Е. Южанина и др.

виды преступлений, типичные личностные характеристики рецидивистов, влияние отдельных норм права и правоприменительной практики на уровень и тяжесть рецидивных преступлений и др. Учреждения ФСИН исполняют четыре вида наказаний, альтернативных лишению свободы: ограничение свободы, исправительные работы, обязательные работы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Использование этих альтернатив и наказаний имущественного характера может в определенной степени способствовать снижению потерь общества от преступности, но основным видом наказания и единственным для рецидивистов остается лишение свободы.

При всем многообразии групп и видов рецидивная преступность имеет определенное единство в криминогенных мотивах их совершения. Корыстные мотивы характерны для 47% преступлений, корыстно-насильственная является преобладающим мотивом в 26,5%, насильственная - в 15,9%, порочно-потребительская – 10,6%⁶⁰.

Наша позиция относительно основных детерминант рецидивной преступности, формах ее связи с общей преступностью и места в числе задач правоохранительной деятельности состоит в следующем.

- «Рецидивная преступность - основной фактор самовоспроизводства преступности, активно способствуя организованной, профессиональной пенитенциарной преступности и преступности несовершеннолетних»⁶¹. Ее основные признаки: повторяемость и преемственность характера преступной деятельности (наиболее высокий криминальный потенциал и устойчивая криминальная субкультура).
- Помимо экспертно-логического и статистического анализа воспроизводства рецидивной преступности этот процесс

⁶⁰ Моргунов С.В. Криминологическая характеристика рецидивной преступности и ее профилактика в деятельности уголовного розыска. Автореферат дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.

⁶¹ Многократный рецидив преступлений: монография. Под ред. Ю.М. Антоняна. – Рязань, Академия ФСИН России, - 2009. С.3..

подтверждается и математическими моделями. Так, вероятностная модель роста рецидивной преступности (постпенитенциарных рецидивов), полученная А.В. Лебедевым⁶², показывает, что уже через 15 лет доля рецидивных преступлений в стране может превысить 70%. При этом не учтены лица условно осужденные, не относимые при уголовно-правовой квалификации преступников к рецидивистам. При использовании криминологического учета рецидивных преступлений лиц их доля еще более возрастет.

- Для преступников-рецидивистов система целей и мотивация их достижения значительно уже, чем у законопослушных граждан: отсутствует потребность в систематическом труде, отсутствует потребность в образовании, в творчестве, в общении, снижается значимость семейных ценностей и др. В их поведении преобладают антисоциальные мотивы: корысть, хулиганские побуждения, зависть, месть и т.п.
- Рецидивная преступность является одним из факторов формирования и дальнейшего развития первичной преступности и одновременно зависит от ее уровня. Поэтому снижение уровня рецидивной преступности можно считать ключевым фактором снижения общей преступности в стране, поскольку будет способствовать снижению общей преступности, что в свою очередь приведет к последующему снижению рецидивов. Рост рецидивной преступности не только повышает общий уровень преступности, но и повышает тяжесть преступлений.
- Рецидив преступлений формируют три группы факторов:
 - социально-экономическая ситуация в стране влияет на формирование первого и последующих преступлений через экономические стимулы преступности и их социальные последствия. Влияние этого фактора

⁶² Лебедев А.В. О нахождении аналитического вида функции восстановления преступности. // Человек: преступление и наказание, №3, 2013, стр.108-112.

отражает не только современную ситуацию, но его прошлое состояния и темпы его изменения;

- низкая эффективность правоохранительной деятельности государства способствует укреплению криминальной направленности значительной части лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы. Действие факторов этой группы, как и первой, также аккумулирует ретроспективные характеристики преступности в стране. Накопленный ранее криминальный потенциал влияет на уровень текущей преступности в течение длительного периода;

- личностные характеристики рецидивистов (генные и сформировавшиеся в условиях определенной внешней среды, включая семью) в определенной степени также вызваны действием первых двух.

Эти группы факторов, как будет показано далее, многочисленны и взаимосвязаны, а их влияние индивидуально. Поэтому индивидуальные оценки вероятности совершения преступления после отбытия наказания не могут основываться на общих заключениях о приоритетности той или иной группы факторов. Только их персонифицированное определение позволит дать обоснованный прогноз вероятности последующих преступлений. Изучение личности осужденного относится к одной из ключевых задач перевоспитания осужденных.

Для целей управления рецидивной преступностью необходима классификация факторов преступности по времени их формирования: предпенитенциарная, пенитенциарная и постпенитенциарная. Внутри каждой из этих групп должны выделяться, во-первых, характеристики личности преступника, во-вторых, характеристики условий жизнедеятельности осужденного до совершения преступления и после освобождения, в-третьих, факторы результативности деятельности органов и учреждений УИС по ресоциализации осужденного в период пребывания в учреждениях ФСИН.

Основу факторов первой группы (предпенитенциарного этапа жизнедеятельности будущего (или уже состоявшегося) рецидивиста) составляют характеристики социального портрета осужденного, поступившего в учреждение УИС. Изучение личности осужденного относится к одной из ключевых задач работы по перевоспитанию осужденных.

Характеристики личности и вид совершаемых преступлений служат основой классификаций рецидивистов, которые могут быть эффективно использованы в программах ресоциализации. Известны различные классификации, использующие в качестве классификационного признака: поведение рецидивиста, причины преступления, особенности характера, условия жизни и др. Некоторые из них рассмотрены далее.

Американский криминолог В. Фокс⁶³ на основе изучения преступности в США в 80-х годах прошлого века предложил классификацию рецидивистов на 4 группы:

-неадекватный, зависимый рецидивист. Образ жизни и черты характера определяют тип совершаемых им нарушений общественного порядка и преступлений (мелкие кражи, нарушения общественного порядка, бродяжничество и т.п.), совершаемые, как правило, в пьяном виде;

-асоциальный (субкультурный) рецидивист занимается противоправной деятельностью, пользующейся спросом (проститутки, сутенеры, распространители наркотиков и пр.). Для них арест и суждение, иногда к лишению свободы являются естественным элементом криминального цикла;

-компульсивный рецидивист начинает свою преступную деятельность с раннего возраста и не может отказаться от нее до конца жизни в силу сложившихся обстоятельств и черт характера. Как правило, компульсивные рецидивисты становятся профессиональными преступниками;

-импульсивный рецидивист на протяжении всей жизни способен совершать самые разнообразные преступления. Его действия соответствуют

⁶³ Фокс В. Введение в криминологию. М. 1980.

поведению психопата или человека с асоциальными личностными отклонениями.

Эта классификация не типична для рецидивистов России настоящего времени. Ю.М. Антонян⁶⁴ классифицирует рецидивистов по трем группам в зависимости от их криминальной активности и устойчивости криминальной субкультуры.

1. Активно криминогенный тип. Большинство его представителей – лица молодого возраста (21-28 лет), преступная деятельность которых началась в раннем возрасте в виде грубых нарушений норм морали, антиобщественного поведения. В процессе отбытия наказания они активно противодействуют требованиям режима. Причинами формирования рецидивистов активно криминогенного типа Ю.М. Антонян считает: воспитание в неблагополучной семье, безнадзорность, постоянное и прочное включение в преступную среду. Многие из числа рецидивистов этой группы сохраняют свое поведение в течение всей жизни, являясь наиболее опасной частью преступного сообщества, «вырастая» в «авторитеты», в лидеры организованных преступных групп, воров в законе.

2. Для неустойчивого типа рецидивистов характерны двух-, трехкратный рецидив. Как правило, это лица молодого и среднего возраста, начавшие свою криминальную деятельность в 18-20 лет в связи с пьянством. По сравнению с рецидивистами первой группы они менее рациональны и профессиональны, более стихийны. Их умысел и действия инициируются потребностями в алкоголе, формируются, преимущественно, в создавшейся без их участия криминогенной обстановке.

3. Деморализованный тип рецидивистов составляют люди среднего и старшего возраста, преступления которых в еще большей степени, чем у преступников 2-й группы, являются ситуативными, связанными с

⁶⁴ Антонян Ю.М. Изучение личности преступника. Учебное пособие. М.: Изд. НИИ МВД СССР, 1982.

потребностями в алкоголе. Эти лица в большинстве своем не работают, многие из них не имеют постоянного места жительства.

О.Г. Ананьев⁶⁵, выделяет 7 групп осужденных по вероятности их последующей криминальной деятельности, но при этом границы между группами достаточно условны и точной оценке не поддаются.

В соответствии с целями настоящей работы, состоящими в формировании и использовании количественных оценок рецидивной преступности, по вероятности исправления и ресоциализации выделяются четыре группы осужденных. Задача повышения уровня готовности осужденных к исправлению и ресоциализации после освобождения определяет основные направления деятельности персонала учреждений УИС по этим группам. Эффективное решение этой задачи в условиях ограничения ресурсов возможно только при учете ресурсоемкости исправления.

- Первая группа - осужденные, твердо определившие свой отказ от криминальной деятельности после освобождения и рассматривающие главной целью отбытия наказания - исправление. Задача персонала учреждений, состоящая в обеспечении условий сохранения и утверждения этой убежденности, решается, во-первых, ограничением контактов осужденных этой категории с лицами, которых можно назвать распространителями криминальной культуры. Такие контакты снижают эффективность воспитательной и психологической деятельности персонала учреждения. Во-вторых, высокой эффективностью воспитательной деятельности персонала, включающей обеспечение антикриминальных связей с внешней средой (семьей, коллегами по работе и др.), привитием (или усилением) трудовых навыков путем получения (повышения) квалификации по специальности, востребуемой на рынке труда, повышения образовательного уровня и др.

⁶⁵Ананьев О.Г. Ресоциализация и социальная адаптация осужденных, освобождаемых из исправительных учреждений : курс лекций. – Рязань, Академия ФСИН России, 2011. Стр. 33-34.

Осужденные, не определившие свое социальное положение после отбытия наказания, не имеющие твердой убежденности как в необходимости отказа от рецидивов преступности, так и в продолжении криминальной деятельности. Эту группу ввиду ее многочисленности и высокого уровня неопределенности будущего поведения отнесенных к ней осужденных целесообразно разделить по вероятности отказа от постпенитенциарных рецидивов на две группы (вторую и третью).

- Осужденные второй группы на момент поступления в учреждение по своим характеристикам имеют достаточно высокую вероятность исправления и ресоциализации, желание отказаться от потерь, связанных с лишением свободы. Действия персонала учреждений должны быть направлены на развитии этого желания, а способами повышения эффективности этих действий могут быть направления деятельности, приведенные для осужденных первой группы. Однако объединение первой и второй групп представляется не целесообразным в связи с высоким уровнем вероятности появления в объединенной группе лиц, утверждающих себя в криминальной деятельности.

Исправление осужденных первой и второй групп наиболее вероятно и наименее ресурсоемко в связи с их активной трудовой деятельностью и потому в условиях ограниченного ресурсного обеспечения учреждений УИС воспитательная работа с ними должна быть приоритетной.

- Осужденные третьей группы на момент поступления в учреждение не исключают возможность преступной деятельности после освобождения, не убеждены в том, что исправление для них экономически и социально выгодно. Их исправление в учреждениях УИС – затруднительно и, как правило, маловероятно. Обязательным условием исправления осужденных этой группы является обеспечение устойчивой работы и приемлемых условий проживания. Сочетание сохранения и развития криминальных наклонностей в учреждении с проблемами трудоустройства и места жительства после освобождения

– необходимое, но не достаточное условие для исправления осужденного. Исправление осужденных требует значительных ресурсов и возможно только при высокой эффективности персонала учреждений УИС, полиции и уголовно-исполнительных инспекций.

- Четвертая группа осужденных – лица не склонные к исправлению, отвергающие всякие действия администрации учреждений по перевоспитанию и социальной реабилитации, препятствующие ресоциализации других осужденных. Можно предположить, что к ним относится большая часть лиц уже имевших несколько судимостей, лица, имеющие определенные отклонения от нормальной психики, лидеры преступных группировок и некоторые другие. Вероятность их реабилитации практически равна нулю. Основной задачей персонала учреждения относительно работы с этой группой осужденных должно стать снижение их влияния на процессы ресоциализации других групп осужденных, способом решения этой задачи является их изоляция.

Пенитенциарный этап ресоциализации должен быть индивидуальным, по крайней мере, различным для каждой из четырех групп осужденных. Анализ и учет динамики характеристик социального портрета каждого осужденного должны быть регулярными и включать оценку его намерения и готовности к исправлению и ресоциализации. Относительно первой и второй групп осужденных наиболее эффективным средством закрепления намерения отказаться от криминальной деятельности в учреждениях УИС в условиях действующих нормативно-правовых актов может стать УДО. Снижение срока пребывания осужденных этих групп в криминальной среде способствует укреплению достигнутого уровня исправления. Для осужденных третьей группы условно-досрочное освобождение представляется редким, а для осужденных четвертой группы – исключением из общего правила, поскольку сокращение срока пребывания в учреждениях увеличивает возможности рецидивов после освобождения.

Постпенитенциарный этап ресоциализации, с одной стороны, включает действия специалистов учреждений УИС, полиции и органов местного самоуправления по подготовке осужденного к жизни в социуме, с другой - по подготовке общества к встрече гражданина, в той или иной мере утратившего условия нормальной жизнедеятельности в обществе. В настоящее время ресоциализационная деятельность постпенитенциарного периода определяется качеством деятельности полиции, уголовно-исполнительных инспекций и органов управления административно-территориальными образованиями. Ресурсные ограничения и недостаточный уровень организации этой деятельности определяют низкий уровень ее результативности.

Эти положения определяют обоснованность использования уровня постпенитенциарной рецидивной преступности в качестве ключевого показателя эффективности деятельности УИС и высокую актуальность индивидуальной оценки вероятности совершения рецидивных преступлений осужденными, поступающими в учреждения УИС и освобождаемыми из них.

2.2. Факторы формирования рецидивов

Всем видам рецидивной преступности в той или иной степени присущи определенные признаки и условия преступлений, зависящие от социально-экономической ситуации в стране, эффективности правоохранительной деятельности и личностных характеристик преступников. Эти признаки, получившие выражение в виде факторов риска, и оценки их влияния на вероятность рецидивов составляют методологическую основу прогнозирования поведения осужденных после освобождения.

Многообразие факторов риска рецидива криминологи делят на две группы: клинические (личностные характеристики преступника) и статистические (актуарные) – объективные характеристики преступника. Аналогом этой классификации факторы изменения условий жизнедеятельности ныне отбывающего наказание преступника и личные

качества рецидивиста. Первая группа определяет объективные социально-экономические потери (или выгоды) осужденного в результате рецидивного преступления, вторая – личностную оценку этих результатов, сложившуюся под влиянием генных свойств личности, и свойств, приобретенных в результате опыта жизни в социуме до и после осуждения.

Поскольку эти группы формируются в различных средах и управляются различными группами инструментов, постольку деление их на две группы не обеспечивает управления факторами. В основу группировки (классификации) факторов риска в настоящей работе положены место и условия их формирования и проявления. Выделены следующие группы факторов риска рецидивных преступлений, сходных по причинам формирования и способам хеджирования:

- личностные характеристики как результат социально-экономической ситуации в стране;

- личностные характеристики как генноунаследованные и приобретенные в семье, и в процессе пребывания в учреждении УИС, включая убеждения, ценностные ориентации осужденного, самооценка, агрессивность и др.;

- эффективность воспитательной и ресоциализационной деятельности органов УИС;

- характеристики социальной помощи осужденным после освобождения (представление рабочих мест, обеспечение условий проживания не ниже минимально допустимых).

Такая классификация обеспечивает анализ и планирование индивидуальной воспитательной и ресоциализационной работы с осужденными в процессе отбытия наказания. Но она не в полной мере отражает влияние ситуаций проявления факторов риска, учтены только наиболее массовые стимуляторы проявления факторов риска (алкоголизм, наркозависимость, тяжелое заболевание). Вопрос оценки приоритетности этих групп с позиции силы влияния на формирование рецидивиста и тяжесть

совершаемых им преступлений имеет принципиальное значение в формировании мер борьбы с рецидивной преступностью.

Как правило, уровень преступности повышается при радикальных изменениях социально-экономической ситуации в стране. Так, наиболее неблагоприятное влияние на ее уровень оказали рыночные реформы 1986-1998 годов (организация кооперативов, приватизация, снижение качества жизни в стране). При этом с 1982 по 1994 годы доля рецидивных преступлений снижалась за счет роста общей численности преступников (с 29,9% до 20,9%), а далее с 1995 году доля рецидивистов стала расти вследствие роста количества первичных преступников при сохранении низкого качества жизни населения, снижении результативности правоохранительной деятельности, интеграции рецидивистов с лидерами экономической преступности. Максимальный рост рецидивных преступлений наблюдался по тяжким преступлениям. С 1990 по 1995 годы число лиц, совершивших три более преступлений, увеличилось на 59,2%. Отмечалась устойчивая положительная корреляционная связь уровня рецидивности с тяжестью совершенных преступлений. Менее достоверной вследствие латентности значительной части совершенных рецидивистом преступлений была связь количества совершенных преступлений с их общественной опасностью⁶⁶.

По данным этого же периода рецидивная преступность проанализирована О. Жумабековым⁶⁷. Им выделены следующие общие характеристики рецидивной преступности в России в 90-х годах:

- наибольшая интенсивность рецидивной преступности связана с хулиганством, кражами, грабежами. Этот тип рецидивов наиболее распространен среди многократно судимых и преступников молодого возраста;

⁶⁶ Криминология: Учебник для вузов / Под ред. Долговой А.И. М., 1997, с. 219.

⁶⁷ Жумабеков О. Рецидивная преступность: факты и проблемы // Фемида. 1999. №8.

- интенсивность рецидивов зависит от постпенитенциарного периода. Наибольшее количество преступлений совершается в первый год после освобождения. За первые три года после освобождения совершается 60% преступлений, за первые пять лет – 75%, за десять лет – 90%.

Эти факторы действуют и в настоящее время, но структура рецидивной преступности по возрасту, количеству судимостей и сроку лишения свободы, как будет показано далее, в настоящее время иная. Значительные изменения уголовного законодательства и социальных условий в стране привели к ряду принципиальных изменений статистики предшествующего десятилетия.

Нельзя рассматривать рецидивиста только как продукта несовершенства общества, т.е. снижать его личную ответственность за преступления. Нельзя также считать, что основной причиной формирования рецидивиста являются его личностные качества. В диссертации С.В. Щербакова, например, предпринята попытка обосновать концепцию «рецидивист как свойство личности преступника»⁶⁸, а условия жизнедеятельности (обстоятельства внешнего по отношению к личности порядка) составляют вторую, менее значимую группу факторов формирования рецидивистов. На основании этой предпосылки делается вывод о том, что сокращение удельного веса рецидивных преступлений не может и не должно рассматриваться в качестве основной цели ее профилактики. Далее мы покажем, что этот вывод принципиально неверен для определения целей УИС как подсистемы правоохранительных органов

Нам представляется бесперспективным стремление отдельных ученых и специалистов практиков определить приоритетность первой или второй группы факторов формирования рецидивной преступности. Каждая группа факторов в различной степени влияет на совершение рецидивных преступлений отдельной личностью, поэтому обоснованным с позиций предупреждения рецидивов преступлений может быть только

⁶⁸ Щербаков С.В. Рецидивная преступность: криминологическая характеристика и проблемы предупреждения. Автореф. дисс. к.ю.н., 2009

индивидуальный анализ влияния факторов этих групп на вероятность совершения умышленных преступлений.

При равных постпенитенциарных условиях жизнедеятельности рецидивы совершаются частью отбывших наказание. Различное влияние лишения свободы и уровня социально-экономического развития общества на поведение осужденного после освобождения при прочих равных условиях определяется индивидуальными личностными характеристиками осужденных. Инструментами оценки влияния факторов риска рецидивов служат методы научного прогнозирования, среди которых наиболее распространены методы факторного анализа статистической информации и эвристические методы (экспертные оценки).

Наиболее высокие темпы развития прогностики как науки, вызванные ускорением развития науки и техники, относятся к 70-80-м годам прошлого века. Далее не анализируется инструментарий методов прогнозирования, достаточно подробно разработанный отечественными и зарубежными авторами применительно к сфере научно-технического, социального, включая криминологическое, и экономического развития объектов. Отметим лишь наиболее значимые работы этого периода⁶⁹. В последующих работах развитие получил инструментарий отраслевых методов прогнозирования.

Основу прогнозирования рецидивной преступности в целом составляет индивидуальное прогнозирование, содержание которого состоит в определении вероятности совершения преступления конкретных лиц, отбывших срок наказания за ранее совершенные преступления. Значительный интерес в изучении основных положений прогнозирования рецидивности преступности имеют работы А.Г. Аванесова, в которых изложены основные подходы и инструментарий некоторых методов

⁶⁹Бестужев-Лада И.В. Окно в будущее. Современные проблемы социального прогнозирования. М., 1970.
Вишнев С.М. Основы комплексного прогнозирования. М., 1977.
Лисичкин В.А. Теория и практика прогностики. Методологические аспекты. М., 1972.
Добров Г.М. и др. Экспертные оценки в научно-техническом прогнозировании. Киев, 1974.
Кудрявцев В.Н. Причинность и криминология. М., 1968.
Саркисян С.А. Экономическое прогнозирование больших технических систем. М., 1977
Четыркин Е.М. Статистические методы прогнозирования. М., 1975 и др.

индивидуального прогнозирования повторного преступления⁷⁰, остающиеся актуальными и для настоящего времени. Современные концептуальные основы прогностических моделей описаны в главе 3 на примере прогнозирования рисков нормативно-правовых актов.

Во-первых, обоснована основная задача криминологического прогнозирования, которая «состоит в том, чтобы на основе выявленных тенденций и закономерностей будущего изменения преступности определить наиболее важные и эффективные пути борьбы с правонарушениями в прогнозируемом периоде»⁷¹.

Во-вторых, обоснован состав основных факторов, инициирующих преступления, по силе их влияния на вероятность совершения осужденным последующего преступления. К их числу были отнесены:

- отношение к труду;
- поведение в социуме и в условиях пребывания в учреждении УИС;
- отношение к участию в самодеятельных организациях осужденных;
- отношение к обучению в школе;
- наличие специальности и отношение к ее повышению;
- наличие семьи и родственников и связь с ними;
- наличие родственников;
- отношение к совершенному преступлению и приговору суда;
- количество судимостей;
- тяжесть совершенного преступления;
- срок наказания по приговору и отбытый срок лишения свободы;
- наличие связи с лицами, ведущими антиобщественный образ жизни;
- место жительства после освобождения;
- место работы после освобождения;

⁷⁰ Аванесов Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования. Изд. «Юридическая литература». М.: 1972.

Аванесов Г.А. Криминология. Прогностика. Управление. Горький, 1975

Аванесов Г.А. Криминологическое прогнозирование и планирование борьбы с преступностью. М., 1972.

⁷¹ Аванесов Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования. Изд. «Юридическая литература». М.: 1972. Стр. 36-37

- продолжение учебы после отбытия наказания;
- наличие социально полезных связей.

Наибольшее влияние при прогнозировании склонности преступника к совершению последующего преступления в исследованиях признаны положительная связь с семьей и родственниками, условия жизнедеятельности осужденного после освобождения, цели и жизненные стремления, образовательный и культурный уровни. Этот вывод подтверждает вывод К. Бартела⁷², сделанный на основе обзора исследований многих зарубежных ученых, результаты исследования отечественных ученых и нашего анализа, соответствует наблюдениям специалистов органов и учреждений УИС. Факторы взаимоотношений осужденных, в особенности несовершеннолетних и молодых, с семьей не утратили своего значения и в настоящее время. В частности, они использованы и в настоящей работе для формирования и классификации системы факторов рецидивной преступности России.

В-третьих, в работе доказано, что значительное большинство преступлений имеет, помимо общих для всех преступлений множество индивидуальных, свойственных только конкретному преступнику и случайных характеристик, предвидеть которые невозможно. Обнаружить и обосновать закономерности изменения можно только при анализе преступности на основе репрезентативных выборок, по возможности ограничивая влияние случайных факторов. Наиболее приемлемым способом элиминирования случайных факторов при статистическом моделировании является классификация рецидивных преступлений и преступников по определенным характеристикам. Это положение в настоящей работе доведено до практических рекомендаций по формированию объектов эмпирической выборки на основе классификации осужденных по актуарным характеристикам, динамике уровня социально-экономического развития

⁷² Бартел К. Психология криминального поведения. – СПб.: прайм-ЕВРОЗНАК, 2004, стр.32-57.

страны и учету дополнительной совокупности индивидуальных характеристик рецидивиста.

В-четвертых, получены некоторые статистические оценки влияния ряда факторов рецидивной преступности и сделаны определенные выводы по точности статистического прогнозирования рецидивов.

Наряду с этими значимыми результатами работ А.Г. Аванесова мы считаем возможным отметить, что в них отсутствуют классификация факторов по месту их формирования, взаимосвязям и инструментам регулирования. Это снижает практическое значение управления факторами роста эффективности борьбы с преступностью на основе управления рисками. В работе не получили также должного отражения актуальные в настоящее время вопросы связи рецидивной преступности с общей преступностью, соотношение влияния личностных факторов и факторов внешней среды, не учтено влияние социально-экономической ситуации в стране на уровень и другие детерминанты рецидивной преступности. Автор на основе некоторой выборки, оценить репрезентативность которой в настоящее время не представляется возможным, показывает, что достоверность (оправданность) прогноза растет до определенного количества факторов, характеризующих личность, и далее снижается. Нельзя согласиться с тем, что количество факторов должно составлять 16-20 для всех аналогичных исследований. Вывод о зависимости точности индивидуального прогноза от количества факторов в модели прогнозирования не соответствует принципам построения и использования статистических моделей, в которых точность зависит от соотношения количества наблюдений и количества используемых факторных признаков.

Формированию системы факторов рецидивности осужденных посвящено значительное количество исследований отечественных и зарубежных ученых и практиков. Статистический анализ значимости ряда личностных факторов преступников на постпенитенциарный рецидив приведен во многих работах. В ряде из них анализ выполнен на

представительной выборке данных настоящего периода и потому представляет значительный интерес.

Основные, с позиций целей настоящей работы, результаты этих работ состоят в следующем.

1. Эмпирические данные показывают устойчивую зависимость интенсивности постпенитенциарных рецидивов от возраста преступников. Возраст в наибольшей степени определяет жизненные ориентиры, потребности, планы, интересы, дальнейшие перспективы развития личности, меняет прочие социальные характеристики личности осужденного, и соответственно его реакцию на различные ситуации и обстоятельства.

С увеличением возраста возможно как увеличение криминальной зараженности личности, ее криминогенной мотивации, так и наоборот. Наибольшая доля рецидивов характерна для лиц, совершивших первое преступление в несовершеннолетнем возрасте. Эта особенность была доказана в работах по экономической теории преступности⁷³. В качестве движущих сил этой закономерности выделялись недооценка риска раскрытия преступления и низкая оценка значимости его последствий (высокая ставка дисконтирования социальных и экономических потерь осуждения в перспективе), криминальная романтика, отсутствие трудового опыта и нежелание трудиться вообще и др.

Влияние возраста преступников на интенсивность рецидивов, подтверждающееся эмпирическими данными. Таблица 2.2 содержит результаты влияния факторов, полученные В.В. Городнянской⁷⁴. Влияние возраста в этом случае опосредует действие ряда факторов, являющихся, по нашему мнению, первопричиной сложившейся структуры.

Таблица 2.2.

⁷³ Г. Беккер, Р. Андерсен, С. Камерон, Ю. Латов и др. Краткий анализ работ этих и других ученых приведен в работах Ю.В. Латова..

⁷⁴ Городнянская В.В. Постпенитенциарный рецидив: монография. / Под ред. В.А. Уткина.- М.: Юрлитформ, 2012. -168 с.

Влияние возраста преступников на момент первого осуждения на совершение рецидивных преступлений

Возраст на момент первого осуждения	Стали рецидивистами, %	
	Колонии общего режима	Колонии строгого режима
До 18 лет	68,3	-
От 18 до 24 лет	58,4	43,3
От 25 до 29 лет	56,6	39,1
От 30 до 39 лет	28,8	14,3
От 40 до 49 лет	13	25
От 50 до 59 лет	-	-

Снижение вероятности (риска) рецидивов с увеличением возраста осужденных мы связываем с влиянием ряда первичных факторов. Максимальный уровень рецидивности типичен для преступников в возрасте 18-30 лет в связи с закреплением криминальной культуры вследствие влияния криминальной среды в учреждениях, утратой ими положительных отношений с социумом, низкой оценки риска и значимости социально-экономических потерь при осуждении, роста криминального опыта и самоутверждения себя в качестве «сильной «личности». Эти причины молодежной преступности усиливаются присущими этой возрастной группе агрессивности, наркозависимости и др. Определенное влияние на постпенитенциарную преступность оказывает проведенная в учреждениях воспитательная работа, включая получение специальности, рост образовательного уровня и др. Достоверная причинно-следственная связь влияния срока осуждения на вероятность постпенитенциарных рецидивов лиц, впервые осужденных в молодом возрасте, не установлена. Известны аргументы снижения последующих рецидивов вследствие более полного понимания осужденными социально-экономических потерь от лишения свободы. По мнению многих специалистов наиболее значимо обратное влияние срока осуждения на интенсивность и общественную опасность постпенитенциарных рецидивов – криминальный потенциал растет с ростом срока лишения свободы вследствие более полного отрыва осужденного от

социума и укрепления осужденного в криминальной культуре. Значимость факторов в настоящее время признается большей и законодателем вследствие необходимости снижения преступности.

Устойчивая тенденция изменения вероятности рецидивов лиц среднего возраста (30-50 лет) отсутствует. Но в возрасте 50 и более лет у определенной части рецидивистов, имеющих 3 и более судимостей наступает определенное разочарование в преступном образе жизни, моральная усталость, устойчивое стремление к ресоциализации. Их общественная поддержка стремления этой части рецидивистов может определенное влияние на интенсивность преступности несовершеннолетних и молодых людей.

2.Эмпирические данные показывают наличие устойчивой связи типа впервые совершенного преступления и вероятностью последующих преступлений. Наиболее рецидивоактивными являются ненасильственные корыстные преступления (грабежи и разбои, корыстные преступления, не являющиеся хищениями и умышленные насильственные посягательства на жизнь и здоровье). В таблице 2.3, в частности, приведены данные, полученные В.В. Городнянской.

Таблица 2.3.

Влияние типа предшествующего преступления на последующие преступления

Предшествующее (первое) преступление, группа	Стали рецидивистами, %	
	Колонии общего режима	Колонии строгого режима
А. Ненасильственное корыстное имущественное преступление	66,2	-
Б. Грабежи и разбои	58,4	50
В.Корыстные преступления, не являющиеся хищениями	45,8	40
Г.Умышленные насильственные посягательства на жизнь и здоровье	45,2	24,6
Д. Половые преступления	42,1	33,3

Е. Умышленные ненасильственные посягательства на права личности	33,3	-
Ж. Умышленные насильственные посягательства на общественную безопасность и порядок	33,3	-
З. Умышленные ненасильственные посягательства на общественную безопасность и порядок	42,1	-
И. Неосторожные преступления	-	-
К. Умышленное уничтожение или повреждение имущества	20	-

Эти результаты не содержат доказательной связи отдельных факторов и выявления основных (первичных). Вследствие этого возможности использования полученных данных в управлении ограничено в связи с мультиколлинеарностью факторов рецидивности. В частности можно предположить, что основой взаимосвязи первых и последующих преступлений являются возраст преступников и срок отбытия ими наказания в виде лишения свободы, поскольку ненасильственные корыстные имущественные преступления являются наиболее массовыми среди несовершеннолетних и молодых лиц.

3. Аналогичная связь присутствует и по влиянию срока отбытого лишения свободы по предшествующему (первому) приговору на формирование рецидивистов. Наибольшая доля совершения повторных преступлений связана с наименьшим сроком отбытого наказания. По данным того же источника максимальная доля лиц, совершивших повторное преступление, отбыли наказание в виде лишения свободы сроком до года (таблица 2.4).

Как и ранее есть основания полагать, что реальными условиями взаимосвязи эта ситуация сложилась вследствие влияния ряда исходных (ключевых) факторов, имеющих значительную корреляцию с отбытым сроком лишения свободы и вероятностью рецидива. К ним относятся:

- возраст осужденного;
- низкая эффективность воспитательной работы в учреждении УИС;

-недостаточный для перевоспитания и осознания осужденными потерь срок пребывания в исправительном учреждении и др.

Таблица 2.4.

Влияние срока отбытого лишения свободы по предшествующему (первому) приговору на формирование рецидивистов

Срок наказания	Стали рецидивистами, %	
	Колонии общего режима	Колонии строгого режима
До 1 года	73	-
От 1 до 3 лет	62,3	20
От 3 до 5 лет	44,3	36,7
От 5 до 8 лет	23,1	28,4
От 8 до 10 лет	37,5	22
Свыше 10 лет	Н.д.	-

Приведенные эмпирические данные, подтвержденные позицией ведущих криминологов страны⁷⁵, доказывают, что снижение количества лишенных свободы молодых людей и сроков лишения свободы приводит к росту рецидивной преступности и вызванных ей социально-экономических потерь в обществе. Но вместе с тем необходимо учитывать, что факторы интенсивности рецидивной преступности, выявляемые путем статистического анализа, лишь формально отражают их влияние, они могут быть лишь результатом влияния некоторых первичных факторов, не учтенных в составе статистически наблюдаемых показателей. К числу первичных факторов влияния на рецидивную преступность мы считаем возможным отнести:

- для преступности несовершеннолетних ключевыми факторами риска совершения ими рецидивных преступлений⁷⁶:

-ситуация в семье (тип и социальный статус семьи, особенности родительского воспитания, синдром дефицита внимания, уровень доходов и др.);

⁷⁵ См. работы Ю.М. Антоняна, Н.С. Артемьева, В.В. Городнянской, В.А. Плешакова, В.Е. Южанина и др.

⁷⁶ Антонян Ю.М. Криминология : учебник для бакалавров. -2-е изд., перераб и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. - 523 с.; Бартол К. Психология криминального поведения. – СПб.: прайм-ЕВРОЗНАК, и др.

-зависимость от социальных связей (окружения), прежде всего - сверстников;

-факторы развития личности, включая интеллектуальное развитие;

- прочие личностные характеристики осужденных (прирожденная склонность к преступной деятельности, завышенная самооценка, стремление к власти, алчность и др.);

- для рецидивистов всех возрастных групп:

- низкий уровень материального обеспечения и даже нищета определенной части населения;

- необъективная оценка (недооценка) социально-экономических потерь последствия постпенитенциарного преступления и неадекватная мера наказания;

- ростом криминальной культуры ввремя пребывания в учреждении УИС вследствие влияния рецидивистов;

- факторы низкого качества жизнедеятельности в постпенитенциарный период вследствие недостаточного внимания со стороны государственных и муниципальных органов, включая правоохранительные органы к отбывшим срок лишения свободы лицам;

- недостаточный уровень воспитательной работы в учреждениях УИС, результаты которой не перекрывают влияния стимулов к последующим криминальным действиям;

- личностные характеристики преступника;

- в связи с расширением практики представления судами испытательных сроков при

условном освобождении, отсрочки отбывания наказаний и принудительных мер воспитательного воздействия исследование отсрочки имеет существенное значение для оценки эффективности этой меры и оптимизации ее характеристик (сроков и условий представления). Отмечаемое выше противоречие ожидания ресоциализации осужденного, освобожденного по УДО или получившего определенное улучшение условий содержания,

подтверждается многими эмпирическими исследованиями. В частности, это подтверждается результатами, полученными В.В. Городнянской (таблица 2.5).

4. Влияние вида освобождения от лишения свободы по предшествующему (первому) приговору суда на рецидивную деятельность в постпенитенциарном периоде следует, по нашему мнению, также следует рассматривать как проявление влияния ряда первичных факторов:

-общественной опасности преступника при обосновании судебного приговора и решений о представлении УДО или изменений условий содержания;

-несовершенства аналитической работы по классификации осужденных по криминальному потенциалу и др.

Таблица 2.5.

Влияние вида освобождения от лишения свободы по предшествующему приговору суда на рецидивную деятельность

Вид освобождения	Стали рецидивистами, %	
	Колонии общего режима	Колонии строгого режима
По отбытии срока наказания	46,8	20,5
Условно-досрочно	68,5	30,6
Замена неотбытой части наказания более мягким видом	66,7	47,1
Амнистия (для осужденных, попадающих под ее условия)	42,8	-

Эмпирический анализ влияния испытательного срока на преступность по данным за 2008-2012 годы, позволили М.В. Бузиной⁷⁷ сделать выводы, совпадающие с позицией других специалистов, но различающиеся по количественным оценкам:

- При ежегодном снижении количества лиц, состоящих на учете в уголовно-исправительных инспекциях, примерно на 12% на 28,2% растет количество совершаемых ими преступлений. Коэффициент

⁷⁷ Бузина М.В. Испытательные сроки, устанавливаемые осужденным (правовой и криминологический аспекты). Дисс. канд. юридических наук. АФСИН. Рязань, 2014

преступности растет в среднем на 5,3 уголовных дела на 1000 осужденных.

- Рецидивы осужденных при отсрочке наказания после постановки на учет в 1,6 раза выше, чем у условно осужденных, что подтверждает рост рецидивов при этом варианте снижения тяжести наказания.
- Преобладание в структуре совершенных преступлений корыстных преступлений (более 60%) и преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ (20%).

Эти различия вполне естественны в связи с использованием различных выборок.

5. Поведение осужденного в период отбытия наказания - ключевая информация для оценки вероятности совершения осужденным постпенитенциарного рецидива. Результаты исследований многими учеными влияния поведения осужденных в исправительных учреждениях на вероятность рецидива убедительно доказывает значимость нарушений правил поведения как индикатора потенциального рецидива. Характеристиками поведения выступает множество показателей, учитываемых специалистами учреждений. Наиболее объективно тенденция осужденного к продолжению преступной деятельности выражается следующими из них.

- Отношение к трудовой деятельности (выход на работу, выполнение норм выработки, повышение квалификации и др.), отказ от трудовой деятельности или ее исполнение только под угрозой наказаний – убедительные индикаторы постпенитенциарной криминальной ориентации осужденного.

К сожалению, необходимо учитывать при характеристике отношения осужденного к оплачиваемой трудовой деятельности как фактору исправления и ресоциализации негативное отношение к труду, формируемое условиями и результатами труда в ЦТАО, мастерских и иных объектах УИС. Это отношение формируется, прежде всего, недостаточным объемом производственных мощностей и их качеством. Высокий и очень высокий

уровень физического и морального износа оборудования (более 50%) снижает производительность труда, качество продукции и как следствие – уровень оплаты труда. Вторая причина снижения заинтересованности осужденных, в особенности молодых, в результатах труда состоит в том, что производимая продукция и выполняемые работы не способствуют получению профессиональных навыков для получения престижной работы после освобождения. Третья причина состоит в ограничениях на предпринимательские инициативы специалистов производственного сектора учреждений, накладываемых казенной формой собственности. Четвертая причина состоит в атмосфере неприятия активного труда, создаваемой в учреждениях лидерами и криминальными авторитетами. В этих условиях воспитательная роль трудовой деятельности в УИС недостаточно высока как по охвату контингента, так и по индивидуальным результатам для каждого осужденного. Реальные экономические результаты деятельности производственного сектора не имеют тенденции к росту.

Объем товарной продукции, выполненных работ и оказанных услуг в 2014 году составил 32,6 млрд руб., что в номинальном выражении примерно на 4,2% выше 2013 года. С учетом годовой инфляции это означает падение объемов производства в натуральном выражении на 4-6%. Всего в производстве было трудоустроено свыше 213 тыс. человек против 212 тысяч в 2013 году. Вывод осужденных на оплачиваемые работы составляет около 40% от их среднесписочной численности. В 2013 году он составлял 37%. Эти данные свидетельствуют о снижении производительности труда осужденных, занятых на оплачиваемых работах, на 6-9%, что определяется отмеченными выше причинами. Среднедневная заработная плата работающих осужденных, хотя и возросла по сравнению с 2013 годом на 23 рубля (составила 218,6 рублей), в условиях значительного роста цен на товары массового потребления и продукты ее покупательная способность упала.

Следует признать, что перспективы изменения этой ситуации незначительны. В условиях системного кризиса 2014 года и последующего

периода может еще более ухудшиться ситуация с трудоустройством осужденных после освобождения. При ожидаемом снижении уровня жизни значительной части населения и увеличении в уровнях доходов, при вызывающей, аморальной демонстрацией своего богатства частью населения, сохранении коррупции вряд ли можно ожидать повышения престижности труда в учреждениях УИС.

- Соотношение количества полученных осужденным поощрений и наказаний за соблюдение режима содержания. Однако при учете влияния этого фактора необходимо учитывать возможность так называемого «фасадного» поведения с целью получения лучшего режима содержания и возможностей условно-досрочного освобождения. Это подтверждается, например, эмпирическими оценками, приведенными в таблице 2.6⁷⁸ (числитель – количество взысканий, знаменатель – количество поощрений осужденному за исполнение режима содержания). Взыскания и поощрения при их незначительном количестве нельзя рассматривать как достоверные сигналы рецидивной опасности в колониях общего и строго режимов, при значительном количестве поощрений (более 10) осужденные обеих групп ИК имеют относительно малый процент рецидивов после освобождения. Соотношение взысканий и поощрений нельзя считать приоритетным объективным индикатором, но необходимо учитывать как один их совокупности.

Таблица 2.6.

Влияние количества взысканий и поощрений осужденного в процессе отбывания приговора на постпенитенциарный рецидив.

Количество взысканий / поощрений	Стали рецидивистами, %	
	Колонии общего режима	Колонии строгого режима
Нет	50,4 / 60,6 ⁷⁹	24,8 / 34,4
От 1 до 3	52,1 / 50,7	32,8 / 40,4
От 4 до 6	64,1 / 36,6	42,9 / 23,5

⁷⁸ Городнянская В.В. -168 с.

От 7 до 10	63,2 /33,3	100 / 5,4
Более 10	74,2/ -	11,5 /12

• Особо важными и информативными характеристиками исполнения осужденными режима пребывания в учреждении принято считать подготовку и совершение побега. Это отношение к побегам полностью обосновано с точки зрения социально-экономических потерь, причиняемых обществу. Но подготовка (совершение) побега может не быть индикатором рецидивной преступности осужденного после освобождения, поскольку в основе намерений и (или) факта побега могут лежать различные причины. Внутренние мотивы, ценности, ориентации и отличительные черты групп осужденных приводят к наступлению криминального результата только в совокупности с внешними условиями. Результаты опроса осужденных, включая лиц, готовивших побег, содержащихся в учреждениях УФСИН России по Алтайскому краю⁸⁰ показали, что основными мотивами совершения осужденными побегов из мест лишения свободы могут быть:

- негативный настрой на факт осуждения, вновь приобретенным правовым статусом, имеющимися условиями отбывания наказания (4,6%);
- стремление увидеть семью, родных и близких (63%);
- изменения вида исправительного учреждения на колонию поселение (3,5%);
- угроза жизни и здоровью со стороны других осужденных (1,7%);
- не приспособленность к условиям мест лишения свободы (0,2%);
- имеющиеся психиатрические заболевания (0,2%);
- чувство мести и агрессивность по отношению к лицам, находящимся вне мест лишения свободы (соучастники преступления, свидетели, потерпевшие, сотрудники правоохранительных органов, судов и др.) (4%);

⁸⁰ Заря А.Е. Совершенствование системы мер по снижению побегов из мест лишения свободы. Магистерская диссертация. Рязань. Академия ФСИН России, 2014.

– нарушение судом законных принципов при назначении наказания (не учтены все доказательства по делу, большой срок наказания и т.д.) (38%).

Мы считаем, что побег с целью стремления увидеть семью, угрозы жизни и здоровья

(при реальности и приоритете этих причин) не может считаться значимым индикатором рецидивности преступления после отбытия наказания. По результатам опроса эти причины были или могут быть реальными мотивами к побегу примерно двух третей осужденных. Прочие причины – объективные индикаторы постпенитенциарных рецидивов. Но одновременно представляется отметить высокую вероятность необъективности позиции респондентов. Во-первых, из общего числа респондентов 100% к моменту совершения побега имели две и более судимости. Во-вторых, более широкий состав респондентов, отбывающих наказания в исправительных учреждениях Алтайского края и имеющие дисциплинарные взыскания высказывались о совершении побегов из мест лишения свободы следующим образом: положительно - 16,9%, отрицательно - 64%, нейтральное отношение к такому преступному деянию высказали 19% опрошенных. Из них ранее не привлекались к уголовной ответственности 20,2%, имели одну судимость – 40,4%, две и более – 39,3%. Противоречивость и некомплексность этих данных не позволяет дать объективную оценку причин побегов и оценку значимости этой характеристики как индикатора постпенитенциарной рецидивности.

Не проводя расширенный анализ этих и других исследований причин рецидивности, и учитывая результаты экспертных опросов специалистов учреждений УИС, приведем далее обоснованные авторами настоящей работы классификации факторов вероятности постпенитенциарных рецидивов осужденных. Полнота и объективность состава и классификации факторов определяется их соответствием принципам системности, адресности, управляемости и объективности оценки значимости классификационных групп и отдельных факторов. Часть этих факторов носит качественный характер, и является экспертными оценками следователей, специалистов

СИЗО, ВК, ИК и других структур (нацеленность на исправление, положительные и негативные связи с внешней средой и т.п.). Другие характеристики, прежде всего актуарные, отражаются совокупностью количественно определяемых и статистически учитываемых факторов. Основные виды факторов совершения постпенитенциарных рецидивов классифицированы авторами на 3 группы⁸¹.

Группа 1. Социально-демографическая характеристика осужденного на момент его прибытия в учреждение:

- пол;
- возраст;
- семейное положение, тип семьи (полная семья, наличие детей, холост, разведен и др.);
- финансовое положение (доходы, долги и др.)
- близкие родственники (родители, братья, сестры), их краткая характеристика с обязательным указанием наличия и характеристик судимостей;
- образование;
- специальность и квалификация;
- опыт (стаж) работы всего, в т.ч. по основной специальности;
- отношение к труду, ограничения трудоспособности;
- позиционирование себя в обществе, мотивы поведения;
- цели, потребности, приоритеты;
- отношения с семьей, родственниками, друзьями;
- личностные характеристики (интеллектуальный потенциал, самооценка, психология поведения, физическое состояние и др.);

⁸¹ Терехин В.И. Эффективность УИС: сущность и методы количественной оценки: монография. – Рязань, Академия ФСИН России, 2014, 184 с.

Терехин В.И., Чернышов В.В. Системная оценка результатов рецидивных преступлений: эконометрический подход. //Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития: Сб. тезисов выступлений участников Международной научно-практической конференции. Том 1.Рязань. Академия ФСИН России, стр. 264-268.

-жизненные интересы и планы на жизнь после отбытия наказания с оценкой психолога относительно убежденности осужденного в озвученных им интересах и планах и желании ресоциализации.

Группа 2. Криминологическая характеристика, включая исполнение режима содержания в учреждении:

- количество судимостей;
- квалификация каждого преступления (умышленность, тяжесть, срок лишения свободы по приговору, реальный срок отбытия наказания);
- наличие устойчивой связи с криминальным сообществом, положение в криминальном сообществе (экспертная оценка специалистов);
- образ жизни между смежными преступлениями;
- отношение к труду в учреждении
- положение и поведение в учреждении (поощрения и наказания, положительная социальная активность и др.);
- изменения (динамика) характеристик осужденного за период его прибытия в учреждение (получение (развитие) трудовых навыков, повышение уровня образования, семейное положение и др.);
- жизненные интересы и планы на жизнь после отбытия наказания с оценкой психолога относительно убежденности осужденного в озвученных им интересах и планах и желании ресоциализации.

Группа 3. Ожидаемые характеристики условий жизнедеятельности в обществе на момент освобождения:

- определенность будущего места жительства;
- ожидаемые условия жизнедеятельности (место и условия проживания, работа);
- устойчивость криминальной субкультуры;
- личностные характеристика осужденного на момент освобождения;
- заключение (прогноз) руководителя учреждения УИС о вероятности ресоциализации (ресоциализация невозможна, мало вероятна, вероятна), основных факторах общественной опасности и дальнейшей работе с

рецидивистом. Этот фактор представляется наиболее значимым, поскольку он интегрирует представление всего персонала учреждения о перспективах рецидивов освобождаемым осужденным.

Приведенный состав факторов включает основные факторы формирования рецидивной преступности и позволяет оценить вероятность совершения рецидивов отдельных преступников и уровень рецидивной преступности в целом. В частности, в результате анкетирования представительного состава сотрудников исправительных колоний общего и строгого режима Ивановской области в 2013 году (психологов, социальных работников и начальников отрядов, средний стаж работы которых в органах УИС - 17 лет) получены убедительные данные о возможности и достоверности такой оценки. Результаты экспертного анализа характеристик контингента многократно осужденных этих ИК позволили подтвердить ранее отмеченные факторы рецидивности и оценить влияние новых.

- 40% осужденных имели судимость одного из близких родственников (отца, матери, братьев, сестер и других родственников), т.е. прослеживается статистическая связь влияния семьи на преступность других членов семьи;
- Материальное благополучие семьи практически не влияет на преступность ее членов: средние показатели доли осужденных по материальному благополучию, содержащихся в ИК, практически совпадают со средними данными по уровню жизни населения России (хорошее – 29%, удовлетворительное – 44%, плохое 26,5%, нищенское 0,5%);
- Соотношение содержащихся в учреждениях УИС осужденных по месту жительства примерно соответствует структуре населения России (69% городское население, 28% - сельское население). Значительно выше среди контингента учреждений УИС доли бомжей (3%), что определяется образом их жизни, близким к криминальному.

- Отношение осужденных к режиму отбывания наказания является фактором, значимым для оценки динамики ресоциализации в период нахождения в ИК. По результатам опроса 22% осужденных выполняют режим учреждений принудительно, или из-за боязни перевода на более строгие условия содержания. Ресоциализация этих осужденных маловероятна или невозможна. Показатели количества наказаний и поощрений за соблюдение режима не является значимым фактором при решении вопросов по изменению условий содержания.

Наряду с этим респонденты высказали убежденность в возможности ресоциализации части содержащихся в учреждениях осужденных, продемонстрировали понимание ими исправления осужденного и предупреждения постпенитенциарной преступности как основной цели исполнения наказания (90,5% респондентов). 81% респондентов считают осужденного человеком, сбившимся с пути и нуждающимся в помощи. Но одновременно 28,6% респондентов считают, что исправление части осужденных невозможно, а 38,1% сомневаются в возможности их исправления.

Повышению обоснованности и глубины классификаций будет способствовать дальнейшее развитие приведенной выше системы факторов, прежде всего – учет специфики отдельных групп преступлений, эконометрическое исследование не только состава, но и силы влияния отдельных, включая рост наркомании, расширения терроризма, молодежной преступности, усиление дифференциации населения по уровню доходов и других факторов. С позиций повышения эффективности постпенитенциарного сопровождения рецидивистов определенную роль может сыграть их классификация по криминальному потенциалу.

2.3. Криминальный потенциал рецидивной преступности

2.3.1. Понятие криминального потенциала рецидивного преступления

Понятие потенциала в управлении получило широкое распространение применительно к исследованиям возможностей роста бизнеса и уровня социально-экономического развития территорий. Распространены два подхода к определению потенциала: ресурсный и результативный. Ресурсный определяет ресурсы, обеспечивающие максимальный уровень роста или развития. Так, в Большой Советской Энциклопедии «потенциал» определен как «... средства, запасы, источники, имеющиеся в наличии и могущие быть мобилизованы, приведены в действие, использованы для достижения определенных целей, осуществления плана, решения какой-либо задачи, возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области». Налоговый потенциал коммерческих структур является одним из определяющих характеристик государственного регулирования их деятельности. Повышение потенциала развития социально-экономических систем может выступать целевой функцией и критерием эффективности управления.

Понятие криминального потенциала используется и для определения отдельных процессов в правоохранительной деятельности. Так, в работе В.Г. Громова оно использовано для характеристики криминального потенциала мест лишения свободы⁸². В работе И.В. Разумовой исследованы методы и методики оценки производственного потенциала подразделений УИС России⁸³

Для формирования стратегии борьбы с преступностью предлагается измерять криминальный потенциал осужденного максимально возможными экономическими и социальными потерями общества вследствие совершения им рецидивных преступлений при сложившемся (неизменном) уровне эффективности правоохранительных органов. Это соответствует пониманию потенциала как максимального значения потерь, а целевая

⁸²Громов В.Г. Основные направления снижения криминального потенциала мест лишения свободы. Монография. М.: Изд. «Новый индекс», 2011, с. 236.

⁸³Разумова И.В. Методика оценки производственного потенциала подразделений уголовно-исполнительной системы России. Монография. Киров. 2006.

функция и результаты управления правоохранительными органами, включая УИС, будут состоять в снижении криминального потенциала, лиц отбывающих наказание в виде лишения свободы.

Близким к понятию криминального потенциала является понятие «общественной опасности преступлений». Наиболее общий подход к пониманию общественной опасности рецидивного преступления изложен М.М. Бабаевым, который определяет общественную опасность как основанную на объективных критериях субъективную оценку социально-экономических потерь общества⁸⁴, инициированных преступлением.

Неопределенность понятия «общественная опасность» преступления (преступности) не позволяет считать его более объективным понятием по сравнению с криминальным потенциалом, неопределенность количественной оценки ограничивает возможности практического использования. Во-первых, оценки вероятности совершения преступления и уровня защиты от них могут быть получены при использовании совокупности методов научного прогнозирования и потому относить их как инструментов управления к категории субъективных неправомерно. Во-вторых, «объективные критерии общественной опасности преступлений» до настоящего времени не имеют количественного измерения, что делает сравнительный анализ опасности отдельных преступлений действительно субъективным. В-третьих, отсутствует определенность в вопросе о включении в понятие общественной опасности вероятности (риска) совершения рецидивов.

Методологическая обоснованность, инструментальная определенность и опыт практического использования категорий социально-экономический потенциал, экономический потенциал, человеческий потенциал и другие его виды повышает возможности его эффективного использования в управлении правоохранительной деятельностью.

⁸⁴ М.М. Бабаев. Социальные последствия преступности. Учебное пособие. Академия МВД СССР, 1982

С позиций использования в управлении уголовно-исполнительной системой категория криминального потенциала имеет несомненный приоритет в силу разработки авторами настоящей работы метода и инструментария его количественной оценки. Потенциал (S), социально-экономического развития объектов управления получил широкое распространение в государственном и муниципальном управлении, в управлении бизнесом. Обосновано его определение в виде произведения максимально возможных результатов управленческого решения (R_{\max}) на вероятность их получения ($P=\Psi(x, y)$), определяемую совокупностью изменений внешней (x) и внутренней (y) сред объекта:

$$S = R_{\max} * \Psi(x, y). \quad (2.1)$$

Способ количественной оценки криминального потенциала различен для отдельных объектов и субъектов преступной деятельности. Криминальный потенциал может быть представлен в качестве характеристики общественной опасности отдельного (конкретного) физического лица, например, каждого отдельного осужденного, отбывающего или отбывшего наказание за совершенное ранее преступление (эта оценка может рассматриваться как криминальный потенциал преступления), организованной группы, рецидивной преступности и другим группам преступления.

Теоретически криминальный потенциал способен отразить и общественную опасность латентных преступлений, но в настоящей работе рассматривается только потенциал лиц, имеющих судимость. По этому объекту на основе данных о зарегистрированной преступности и персонафицированных характеристик осужденных можно определить количественные характеристики потенциала, использовать их в качестве факторов результативности и эффективности деятельности правоохранительных органов в стратегическом периоде.

Максимальным криминальным потенциалом по каждому из типов преступности обладают рецидивисты, обладающие наибольшим опытом и

криминальным профессионализмом и способные увеличивать количество и общественную опасность преступлений путем вовлечения в преступную деятельность молодежь и социально неустойчивых лиц. Вследствие этого снижение криминального потенциала рецидивистов способствует снижению первичной преступности и количества новых рецидивистов. Основным проявлением снижения криминального потенциала, наиболее значимым для учреждений УИС, является снижение вероятности совершения рецидивных преступлений осужденных после освобождения.

Необходимо различать понятия «уровень» и «потенциал» криминогенности преступления, преступника, преступности. Уровень – расчетные потери для некоторых наиболее вероятных условий совершения преступлений или фактические потери. Криминальный потенциал – максимально возможные потери, т.е. потери общества (или иного объекта преступной деятельности) при сложившихся условиях совершения преступления. Основное влияние на криминальный потенциал оказывают качество правоохранных актов и социально-экономическая ситуация в стране. Уровень криминогенности отдельного лица или группы лиц может в меньшей степени зависеть от основных факторов потенциала: большее влияние на него могут оказывать индивидуальные характеристики реальных и потенциальных преступников.

При анализе сущности и способов оценки и управления криминальным потенциалом субъекта в период пребывания в учреждении УИС важно анализировать его сложившийся потенциал (фактическое состояние на определенный момент времени личностных характеристик осужденного и общественных условий) и динамический аспект (изменения факторов и механизма формирования и реализации потенциала). При таком понимании потенциала он будет определяться функцией средних возможных потерь общества от преступления конкретного типа в сложившихся социально-экономических условиях и вероятности совершения преступления учетом противодействия правоохранных органов при сложившемся

уровне их эффективности. Можно полагать, что при низкой эффективности правоохранительных органов уровень потерь достигнет криминального потенциала, несмотря на рост последнего. Эта ситуация может быть определена как стагнация правоохранительной системы страны.

Соотношения динамики уровня и потенциала рецидивной преступности в стране при криминологическом ее понимании поясняются рисунком 2.2. На рисунке «а» показано соотношение уровня и потенциала при эффективной правоохранительной деятельности: потенциал снижается вместе с уровнем, при этом уровень близок к потенциалу. Рисунок «б» характеризует неэффективную правоохранительную деятельность: криминальный потенциал растет, создавая большие возможности для роста уровня. Возможны и иные соотношения уровня и преступности. Например, более высокие темпы снижения потенциала по сравнению с уровнем свидетельствуют о положительных тенденциях в борьбе с преступностью, но их ограниченном использовании в конкретном правоохранительном органе.

Криминальный потенциал и криминальный уровень отдельных преступлений предлагается определять интегральной оценкой их возможных прямых и косвенных экономических и социальных последствий (потерями государства и общества). При этом криминальный уровень (результат) измеряется фактическими значениями экономических и социальных потерь, потенциал – максимальными возможными для определенных условий значениями потерь. Фактические потери сформировались в конкретных условиях и уже получены, потенциал определяет возможные результаты преступлений.

По аналогии с подходом к оценке потенциала развития социальных систем далее криминальный потенциал определяется произведением ожидаемых интегральных социально-экономических потерь (R_{\max}) на вероятность совершения преступления $\Psi(x,y)$. Эта характеристика объективно отражает общественную опасность и может быть определена количественно.

Процесс формирования и реализации криминального потенциала субъекта содержательно связан с воспроизводством преступлений. Он включает четыре стадии.

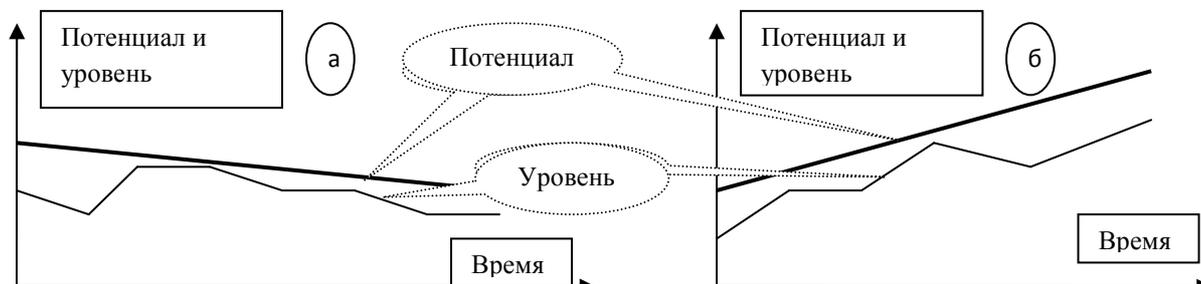


Рис. 2.2. Динамика криминального уровня и криминального потенциала рецидивных преступлений

Первая стадия – процесс формирования криминального потенциала. Для лиц, не совершавших ранее преступлений, это процесс докриминального «психологического созревания» субъекта (усвоение элементов криминальной субкультуры и др.). Для лиц, отбывших наказание, первый этап – это процесс роста криминального потенциала, утверждение отбывшего наказание в своем преступном будущем. На этой стадии потери общества носят косвенный характер. Одним из их проявлений может быть снижение результатов трудовой деятельности потенциальных участников преступления.

Вторая стадия – преступление, потери от которого вследствие деятельности правоохранительных органов, как правило, меньше потенциала. Если рассматривать преступление как мгновенный акт, то к социальным и экономическим потерям общества можно отнести только прямые потери, а все прочие потери отнести к потерям последствия. Как и для первого этапа, реальные и расчетные потери второго и последующих этапов меньше или равны потенциальным потерям.

Третья стадия – пребывание осужденного в учреждении УИС. Изменения определяются интегральным влиянием с одной стороны исправительным воздействием осуждения как кары и воспитательно-ресоциализационной деятельности специалистов ИК, с другой – усилением

преступной ориентации осужденного под влиянием криминальной субкультуры учреждения. Как уже отмечалось, совокупное влияние этих аспектов лишения свободы при прочих равных условиях индивидуально.

Изменение криминального потенциала осужденного на этом этапе отражает итоги деятельности учреждения УИС в действующих условиях, включая личностные характеристики осужденного, его положение в криминальном мире («индивидуальный» рецидивист, член криминальной группировки, лидер ОПГ). Положение осужденного в криминальном мире растет с ростом его потенциала и одновременно повышает потенциал. К сожалению, для значительной части осужденных эта стадия является стадией роста криминального потенциала за счет роста устойчивости их криминальной культуры, т.е. большей силы влияния криминальной субкультуры по сравнению влиянием наказания и воспитательной деятельности учреждений УИС.

Четвертая стадия – жизнедеятельность осужденного после освобождения. Благоприятные условия жизнедеятельности могут способствовать развитию у отбывшего срок лишения свободы стремления к ресоциализации, неблагоприятные толкают его на новые преступления.

Понятие криминальный потенциал преступника и криминальный «авторитет» преступника не являются синонимами, хотя зачастую носителем этих двух понятий выступает одно лицо. Но криминальный авторитет имеет, как правило, сложившийся рецидивист, имеющий большой профессиональный опыт и пользующийся определенным авторитетом (в полном понимании этого термина) в криминальном сообществе. Типичным примером криминальных авторитетов являются «воры в законе». Высокий криминальный потенциал может иметь и неавторитетный преступник, «отморозок», несклонный к ресоциализации, способный к совершению и повторению тяжких преступлений, и не имеющий необходимые личные качества для того, чтобы стать «авторитетом». Это различие необходимо учитывать, поскольку специалисты УИС могут ограничить возможности

преступника с высоким потенциалом стать криминальным «авторитетом» и, наоборот, развенчать «авторитета».

Обобщение ранее приведенных классификаций рецидивистов учеными-криминологами и оценок рецидивистами руководителями и специалистами учреждений УИС позволил авторам предложить следующую типологию рецидивистов в зависимости от уровня их криминального потенциала и социально-психологических мотивов преступлений. Первая группа рецидивисты последовательно-криминогенного типа (наиболее опасные для общества преступников, профессионалов). К этой группе относятся все «авторитеты», не порвавшие связи с криминальным миром, преступники с высоким криминальным авторитетом и стремлением к росту до «криминальных авторитетов», лидеры преступных группировок в ИК и в социуме. Вторая группа – рецидивисты ситуационно-криминогенного типа, для которых характерна глубокая социальная дезадаптация, алкоголизм, наркозависимость, психические заболевания и другие характеристики распада личности. Третья группа – ситуативные рецидивисты, совершающие преступления, прежде всего, вследствие влияния внешней ситуации, формирование которой не связано с их участием. Наконец четвертая группа – это лица, оказавшиеся после освобождения в условиях практически исключающих социальную адаптацию (отсутствие условий нормального проживания, работы, положительных социальных связей, низкая эффективность реабилитационной деятельности органов УИС, МСУ и др.). Можно считать, что на превращение лиц четвертой группы в рецидивистов общество повлияло в большей степени, чем других.

2.3.2. Экономическая оценка криминального потенциала рецидивистов

Необходимым условием оценки криминального потенциала и его использования в управлении уголовно-исполнительной системой является:

- обоснование вероятности совершения рецидивного преступления осужденным на основе факторного анализа условий совершения рецидивов;

- прогноз характера ожидаемых рецидивов, прежде всего, обоснование одиночного или группового преступления;
- конкретное и однозначное определение состава потерь, включая учет их последствия по взаимосвязи системы объектов⁸⁵, на которые распространяются потери;
- исследование факторов (причин), инициировавших преступления и их социально-экономические результаты;
- обоснованный прогноз ожидаемых изменений (повышения) эффективности правоохранительной деятельности и его влияния на вероятность рецидивов и их результаты.

При оценке ожидаемых изменений криминальной обстановки, в т.ч. вследствие повышения эффективности правоохранительной деятельности, и их влияния на изменения социально-экономических потерь общества, целесообразным представляется эконометрическое моделирование динамики криминального потенциала как функции вероятности, интенсивности и тяжести инициированных преступлений. Эта функция может отражать и синергетический эффект деятельности правоохранительных органов.

Синергетика, как известно, состоит, с одной стороны в формировании новых качеств системы в процессе ее развития, с другой – в сохранении отдельных состояний системы, несмотря на исчезновение условий их существования. Новыми качествами борьбы с рецидивной преступностью можно считать:

- более полную координацию деятельности всех правоохранительных органов и определение их целей в виде количественно измеряемых критериев;
- более глубокое научное обоснование законов и программ на основе прогнозов их результативности;

⁸⁵ Естественно, что предлагается учет только первого круга взаимосвязей. Вторые и последующие взаимосвязи, как показывает практика построения межотраслевых балансов, учесть практически невозможно.

- использование инструментария управления по результатам (см. гл. 4);
- расширения участия в правоохранительной деятельности органов местного самоуправления, гражданского общества и других участников и др.

Результаты синергии проявятся в снижении вовлечения в преступную деятельность новых лиц, снижении интенсивности рецидивов их тяжести преступлений и последствий.

Совокупность и взаимосвязи основных социально-экономических потерь общества от рецидивных преступлений приведены на рисунке 2.3 и поясняются ниже.

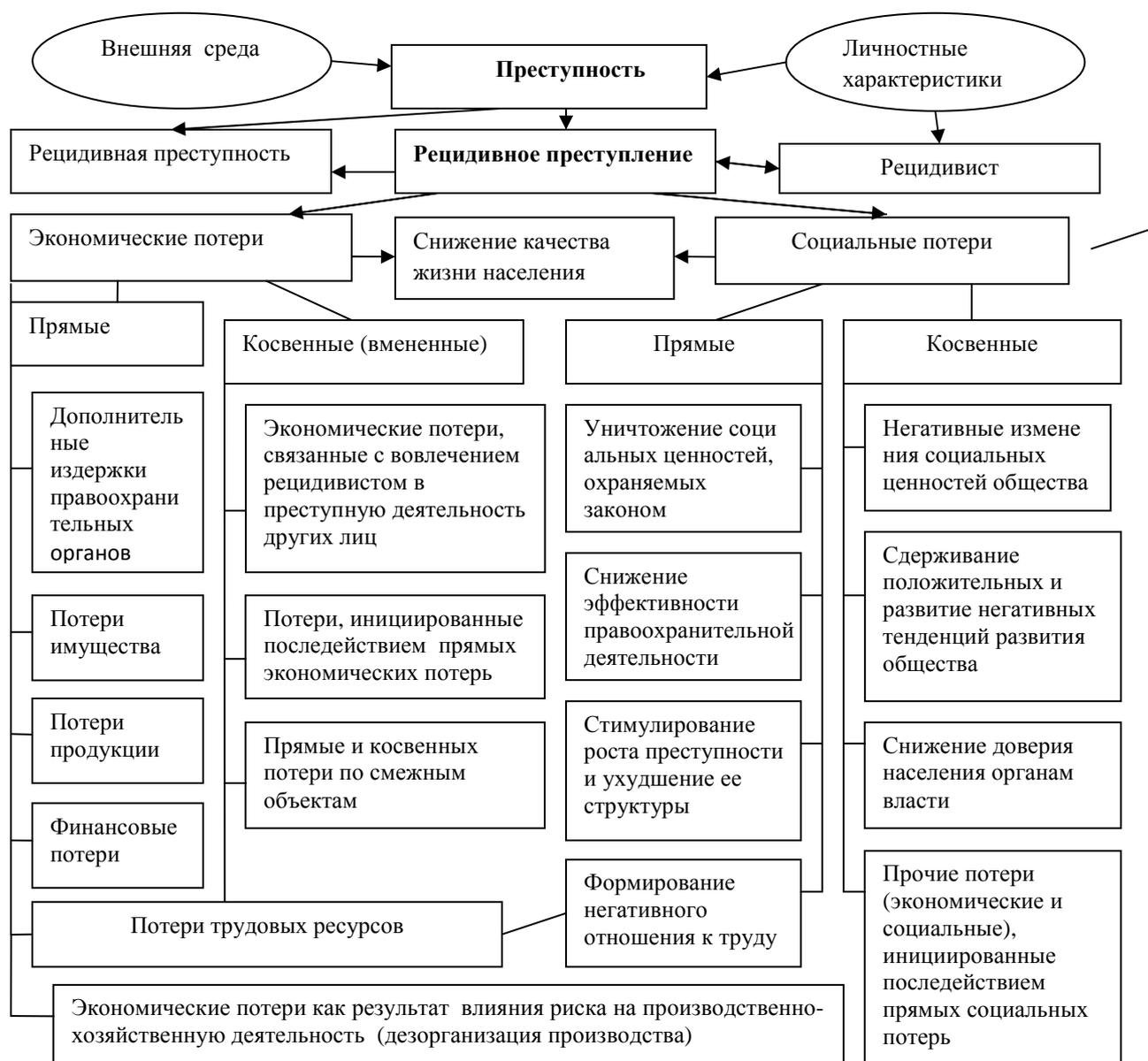


Рис. 2.3. Классификация социально-экономических последствий рецидивной преступности

Прогноз изменений факторов рецидивности, включая изменения правоохранительной деятельности, при оценке криминального потенциала позволит определить ожидаемую эффективность правоохранительной деятельности в перспективе. В частности, для снижения общественных последствий преступности в целом стимулирующее значение социально-экономического развития общества относительно больше, чем для отдельного преступления, для которого более значимыми могут быть личностные характеристики преступника. Наряду с этим влияние личности рецидивиста, способного стать лидером организованной преступной группы на потери общества, может стать основным фактором его криминального потенциала.

Эффективность деятельности правоохранительных органов будет проявляться в снижении:

- вероятности рецидивов освобождаемых осужденных;
- численности лиц дополнительно вовлекаемых в преступную деятельность;
- интенсивности и тяжести преступлений, совершенных рецидивистом и группой лиц, вовлеченных им в преступную деятельность.

Сопоставление рецидивных преступлений по общественной тяжести их экономических и социальных результатов представляется развитием рассмотренных классификаций, в основу которых положены причинно-следственные характеристики, инициирующие преступления. Вследствие этого классификация по угрозе (потенциалу) и (или) фактическому уровню потерь от рецидивных преступлений может стать эффективным инструментом индивидуализации воспитательной и ресоциализационной работы в учреждениях УИС.

Далее обосновывается предлагаемый алгоритм расчета криминального потенциала рецидивов, развитие и адаптация которого позволяет получать объективные количественные характеристики эффективности

альтернативных проектов и программ развития правоохранительной деятельности. Алгоритм основан на втором подходе к интеграции экономических и социальных потерь (см. п.1.3) и состоит в определении эквивалентности экономических и социальных потерь различной тяжести.

Экономические потери объективно делятся на подгруппы по их стоимостной оценке. Группу социальных потерь целесообразно разделить на ряд подгрупп по общественной тяжести потерь, выраженной содержанием и тяжестью потерь. В таблице 2.7 в этих целях использована модификация классификации социальных потерь В.Е. Южанина и А.В. Армашовой⁸⁶. Каждая подгруппа потерь характеризуется соответствующими факторами, имеющими качественное описание. Группам и подгруппам поставлены в соответствие количественные оценки значимости, выражающие степень их влияния на потенциальную общественную опасность рецидивных преступлений. Каждый фактор должен оцениваться экспертами. В таблице приведены оценки авторов настоящей работы. Эти оценки не претендуют на объективность и однозначность, которая может быть достигнута только при использовании научно-обоснованной процедуры опроса экспертов. Суммы оценок значимости по группам, подгруппам внутри групп и по факторам внутри подгрупп равны единице. Интегральная оценка каждого фактора определяется перемножением соответствующих показателей значимости групп, подгрупп и факторов. Относительное значение криминального потенциала преступления, которое может в постпенитенциарном периоде совершить рецидивист, при использовании этого алгоритма равно сумме оценок отдельных элементов потенциала. Их диапазон от 0 до 1. Эксперты могут в дальнейшем разделить рецидивистов по значению криминального потенциала на ряд уровней, используемых для их интегральной оценки. Например, низкий уровень потенциальной опасности рецидивиста 0,01-0,2; средний уровень 0,21- 0,4; высокий 0,41-0,7; очень высокий 0,71-1,0.

⁸⁶ Южанин В.Е., Армашова А.В. Проблемы рецидива преступлений и ответственность за него по уголовному праву России. – М.: Издательство «Юрлитинформ», 2007.

Таблица 2.7.

Интегральная оценка значимости факторов потерь общества
от рецидивных преступлений

Группа факторов потенциала. Значимость группы	Подгруппы факторов. Значимость подгрупп	Уровень и значимость фактора внутри подгруппы ⁸⁷	Значимость фактора
Экономический ущерб. Значимость 0,25		До 500 тыс. руб., значимость 0,05	$0,05*0,25=0,0125$
		501-5000, значимость 0,1	0,025
		5001-100000, значимость 0,3	0,075
		Свыше 100000, значимость 0,55	0,1375
Социальные факторы. Значимость 0,75	1. Вид судимости. Значимость 0,05.	1а. Значимость 0,3	$0,75*0,1*0,3=0,0225$
		1б. Значимость 0,4	0,03
		1в. Значимость 0,3	0,0225
	2. Количество судимостей. Значимость 0,15	2а. Значимость 0,3 (одна)	0,03375
		2б. Значимость 0,7 (две и более)	0,07875
	3. Характер преступления. Значимость 0,15	3а. Значимость 0,3	0,03375
		3б. Значимость 0,7	0,07875
	4. Общественная опасность. Значимость 0,2	4а. Значимость 0,1	0,015
		4б. Значимость 0,3	0,045
		4в. Значимость 0,6	0,09
	5. Умысел (форма) вины. Значимость 0,2	5а. Значимость 0,6	0,09
		5б. Значимость 0,1	0,015
		5в. Значимость 0,3	0,045
	6. Тяжесть преступления. Значимость 0,2	6а. Значимость 0,1	0,015
		6б. Значимость 0,3	0,045
		6в. Значимость 0,6	0,09
	7. Время свершения преступления. Значимость 0,05	7а. Значимость 0,4	0,03
		7б. Значимость 0,3	0,0225
		7в. Значимость 0,3	0,0225

Экономический потенциал профессиональных преступлений таких групп как экономические преступления, кражи и грабежи при сохранении вида преступлений (одиночные, в составе группы, с применением оружия и

⁸⁷ Количество подгрупп социальных факторов, уровень и значимость факторов приведены авторами на основе укрупненного анализа и требуют оценки представительной группой экспертов.

др.) можно определять по средним значениям за прошлые периоды и их коррекции на ожидаемый в перспективе уровень инфляции. Количественная оценка социальных потерь рецидивов и тем более потенциала особо опасных рецидивистов (лидеров организованных преступных группировок, «воров в законе», а также рецидивистов компульсивного и импульсивного типов (по классификации В. Фокса), активно-криминогенного и неустойчивого типов (по классификации Ю.М. Антоняна)) в настоящее время наиболее сложна. Требуются не только эмпирические данные (социальные портреты освобождаемых осужденных), но и анализ динамики личностных характеристик этих категорий преступников (агрессивности, психологических отклонений и т.п.), а также вероятных условий их жизнедеятельности после освобождения.

Состав потерь, определяющих криминальный потенциал рецидивных преступлений, можно рассматривать как более широкое (общее) представление потерь от преступности, рассмотренных в главе 1 (формула 1.3).

Первое расширение состоит в необходимости учета вероятностного характера потенциала рецидивных преступлений, которые могут быть совершены освобожденными осужденными, избравшими криминальный образ жизни. По сравнению с детерминированными оценками потерь от совершенных преступлений для вероятностной оценки необходим учет следующих характеристик:

- распространенность (частота проявления) отдельных видов постпенитенциарной рецидивной преступности в общей доле лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы;
- вероятностную характеристику интенсивности (периодичности) совершения единичных (не групповых) преступлений;
- рост потерь вследствие повышения профессионализма и тяжести рецидивных преступлений (вероятности раскрытия преступления,

прогнозирования прямых и косвенных социально-экономических потерь, учет их последствий).

Второе расширение состоит в учете роста общественных потерь вследствие роста количества преступлений при вовлечении в преступную деятельность новых лиц. Увеличение общественных потерь при втором расширении также носит вероятностный характер, но имеет другой источник. Это расширение включает:

- потери общества от преступлений новых лиц и совершения ими преступлений в составе сформированной преступной группы и (или) одним лицом;
- оценку их тяжести и интенсивности;
- период времени между освобождением и последующими преступлениями.

Третье расширение вызвано необходимостью определения динамики криминального потенциала преступлений освобожденных осужденных, избравших криминальный образ жизни. Это расширение также представляется случайной (стохастической) характеристикой, зависящей от времени совершения преступлений и коэффициента нарастания потерь.

Каждый из необходимых для количественной оценки коэффициентов должен быть представлен в виде стохастической функции факторов риска, интенсивности и тяжести преступлений, которые могут быть совершены рецидивистом и созданной им преступной группой (подробнее см. гл. 3, 4).

Рассмотрим некоторые специфические особенности прогнозирования характеристик рецидивных преступлений осужденных, связанные с изменениями за период отбытия ими наказания в виде лишения свободы социально-экономических условий в стране и их личностных характеристик. Прогноз вероятности рецидива и его тяжести не может быть просто экстраполяцией, или, тем более, перенесением на последующие (ожидаемые) преступления результатов предыдущих. Последнее тем более важно, что динамика структуры рецидивной преступности в стране является негативной

(рост интенсивности преступлений и увеличение доли опасных и особо опасных преступлений и экономического ущерба).

Распространенное понимание динамики потерь от последующих (рецидивных) преступлений состоит в их росте. Однако эмпирических доказательств этой тенденции на основе репрезентативной выборке нет. Кроме того, можно предположить отсутствие непрерывной тенденции роста тяжести преступлений рецидивистов деморализованного типа по классификации Ю.М. Антоняна и неадекватных рецидивистов по классификации В. Фокса, если даже исключить рост экономических потерь вследствие инфляции. Можно лишь допустить, что по сравнению с тяжестью последнего преступления, приведшего к лишению свободы, тяжесть последующего выше. Некоторые качественные предположения об изменении тяжести последующего (рецидивного) преступления можно сделать по макроэкономическим характеристикам развития страны и эволюции личных качеств осужденных в период пребывания в учреждениях УИС.

Социально-экономические условия в стране инерционный показатель, но цикличность развития, кризисы могут привести к их значительным изменениям даже при относительно малом сроке лишения свободы (2-3 года). Это, в частности, проявилось в 2008-2011 и в 2014-2015 годах. Изменения социальных условий жизни населения и состояния экономической сферы определяют изменения потребностей населения и возможностей их удовлетворения, снизившихся вследствие инфляции и роста безработицы. Для освобождаемых лиц эта ситуация может провоцировать рост интенсивности и тяжести преступлений вследствие ухудшения ситуации на рынке труда, роста дифференциации уровня доходов и изменения качества жизни населения.

Изменения личностных характеристик более значительны по возможным негативным последствиям для общества, разнообразны по причинам формирования рецидивов и сложны по возможностям их

количественного определения. Анализ рисков рецидивных преступлений содержится в главе 3.

Преобразуем приведенное в главе 1 соотношение, определяющее интегральные социально-экономические потери общества от конкретного преступления без последующих рецидивов (оценка в баллах) и без учета наращивания потерь от последствий преступления. Криминальный потенциал базового (предшествующего оцениваемому рецидивному) преступлению (W_0) будет равен сумме интегральных экономических потерь ($W_{0э}$) и социальных потерь ($W_{0с}$) базового преступления. Каждое из слагаемых выражается суммой балльных оценок отдельных видов экономических (X_i) и социальных (Y_j) потерь:

$$W_0 = \sum_i X_i * \rho_i + \sum_j Y_j * \rho_j \quad (2.2)$$

Где:

- X_i – количественные значения i -х экономических потерь общества от преступления, в базовом году ($t=0$);

- Y_j – уровень j -х социальных потерь общества от преступления;

- ρ_j – коэффициент перевода социальных потерь в единую шкалу измерения силы экономических и социальных потерь;

- ρ_i – коэффициент перевода экономических потерь в единую шкалу измерения силы экономических и социальных потерь;

Максимальное значения W_0 по экономическим и социальным потерям должно быть единым, поскольку их значимость учитывается коэффициентами (ρ), равными, например, 100 балам. Криминальный потенциал преступников, совершивших умышленные убийства, не определяется, условно он принимается равным бесконечности.

Используем выражение (2.2) для оценки криминального потенциала путем введения рассмотренных выше расширений.

➤ Первое расширение.

Введем следующие обозначения:

α – изменение (рост) риска совершения последующего преступления после отбытия наказания вследствие повышения криминального уровня и квалификации в результате пребывания в учреждении УИС, $0 < \alpha < 1$;

β – изменение (снижение) риска совершения последующего преступления в результате отбытия наказания в учреждениях УИС (социально-экономических потерь от лишения свободы, воспитательной и ресоциализационной деятельности персонала учреждения). По нераскрытым и латентным преступлениям снижения риска не происходит, $0 < \beta < 1$;

δ - вероятность совершения рецидивного преступления с учетом влияния условий жизнедеятельности после освобождения, $0 < \delta < 1$;

μ_p - количество рецидивных преступлений (интенсивность преступной деятельности) осужденного, отбывшего срок наказания, которое он может совершить без вовлечения в преступную деятельность новых лиц до его последующего лишения свободы. Поскольку вероятность совершения рецидивного преступления положительна ($0 < \delta$), то $\mu_p > 0$. Примем, например, $\mu = 2$, учитывая профессиональную подготовку рецидивиста, условия его жизнедеятельности после освобождения и эффективность деятельности правоохранительных органов;

$\mu_{гр}$ - количество рецидивных преступлений (интенсивность преступной деятельности) осужденного, отбывшего срок наказания, которое он может совершить в составе организованной им группы;

Ω_p - относительные значения изменений тяжести рецидивных преступлений по отношению к предыдущим ($\Omega_{pэ}$ – экономические результаты, $\Omega_{pс}$ – социальные результаты). Соотношения $\Omega_{pэ}$ и $\Omega_{pс}$ типом базового преступления. В силу вышеизложенного предлагается считать $\Omega_p \geq 1$, а конкретное значение показателя определять в зависимости от изменений личностных характеристик осужденного, прежде всего, его ориентации на ресоциализацию и вероятности поддержки этой ориентации семьей, государственными и муниципальными структурами.

С учетом этих предпосылок абсолютное значение потенциала рецидивных преступлений освободившегося из мест лишения свободы осужденного с учетом вероятностных характеристик их совершения (первое расширение) равно:

$$W1a = W0 * \delta * \Omega_p * \mu_p \quad (2.3)$$

Относительный рост интегральных потерь от последующего после освобождения (рецидивного) преступления равен

$$W1o = \delta * \Omega_p * \mu_p \quad (2.4)$$

➤ Второе расширение.

Потери, измеренные по (2.3 и 2.4), представляют собой статическую оценку общественных потерь от преступлений освободившегося осужденного без вовлечения в преступную деятельность новых лиц. Второе расширение состоит в учете роста количества преступлений при вовлечении новых лиц в преступную деятельность и интенсивности совершения ими преступлений. Обозначим: χ – численность новых лиц, вовлеченных в преступную освободившимся осужденным, намеренным продолжать свою криминальную деятельность. Эти лица расширят численность преступлений. Обозначим количество преступлений, совершенных каждым из них до лишения свободы или иного уголовного наказания. Примем в связи с отсутствием эмпирических данных ($\mu_{гр} \geq 1$). Тогда общее количество преступлений, совершенных новыми членами преступного сообщества, составит $\chi * \mu_{гр}$. Значения показателей χ и $\mu_{гр}$ для определения экономического и социального потенциалов одинаковы.

Менее очевидно, но не менее важно учесть изменение тяжести совершения преступлений новыми членами преступного сообщества. Динамика структуры рецидивной преступности в стране является негативной (рост доли опасных и особо опасных преступлений и экономического ущерба обществу). Обозначим тяжесть преступлений, инициированных деятельностью рецидивиста, привлечшего к преступной

деятельности новых лиц, $\Omega_{гр}$, и примем $\Omega_{гр} \geq 1$. При этом для упрощения расчетов принято $\Omega_{грэ} = \Omega_{грс}$.

В итоге ожидаемый рост общественных потерь за счет совершения преступлений вовлеченными в преступную деятельность новыми (неустойчивых, несовершеннолетних и других) лицами в абсолютном (W2a) и относительном (W2o) выражении составит:

$$W2a = W1 * \chi * \mu_{гр} * \Omega_p = W0 * \delta * \Omega_p * \mu_p * \chi * \mu_{гр} * \Omega_{гр} \quad (2.5)$$

$$W2o = \delta * \Omega_p * \mu_p * \chi * \mu_{гр} * \Omega_{гр} \quad (2.6)$$

➤ Третье расширение.

Управление деятельностью правоохранительной и в особенности законотворческой деятельностью в стране не может не быть стратегически направленным. Обязательным условием ее эффективности является учет динамики изменений субъекта и объекта управления, последствия преступлений, тенденции изменения структуры преступности. Это означает необходимость учета потерь от последствий совершенных ранее преступлений.

Период негативного влияния рецидивных преступлений на неустойчивую часть населения в настоящее время не исследован, какие либо количественные оценки отсутствуют. Но, как отмечалось ранее, по некоторым оценкам этот процесс, при отсутствии значительного роста эффективности борьбы с преступностью, можно считать непрерывным⁸⁸. Поэтому при оценке периода влияния рецидивной преступности на первичную необходимо разделять влияние выявленных рецидивных преступлений, доведенных до судебного приговора, нераскрытых и латентных преступлений. Первая группа рецидивных преступлений может и не быть стимулом вовлечения в преступную деятельность новых лиц или даже стать сдерживающим фактором вследствие предупреждающего влияния тяжести наказания. Нераскрытые и латентные рецидивы, наоборот,

⁸⁸ Лебедев А.В. О нахождении аналитического вида функции восстановления преступности. // Человек: преступление и наказание, №3, 2013, стр.108-112.

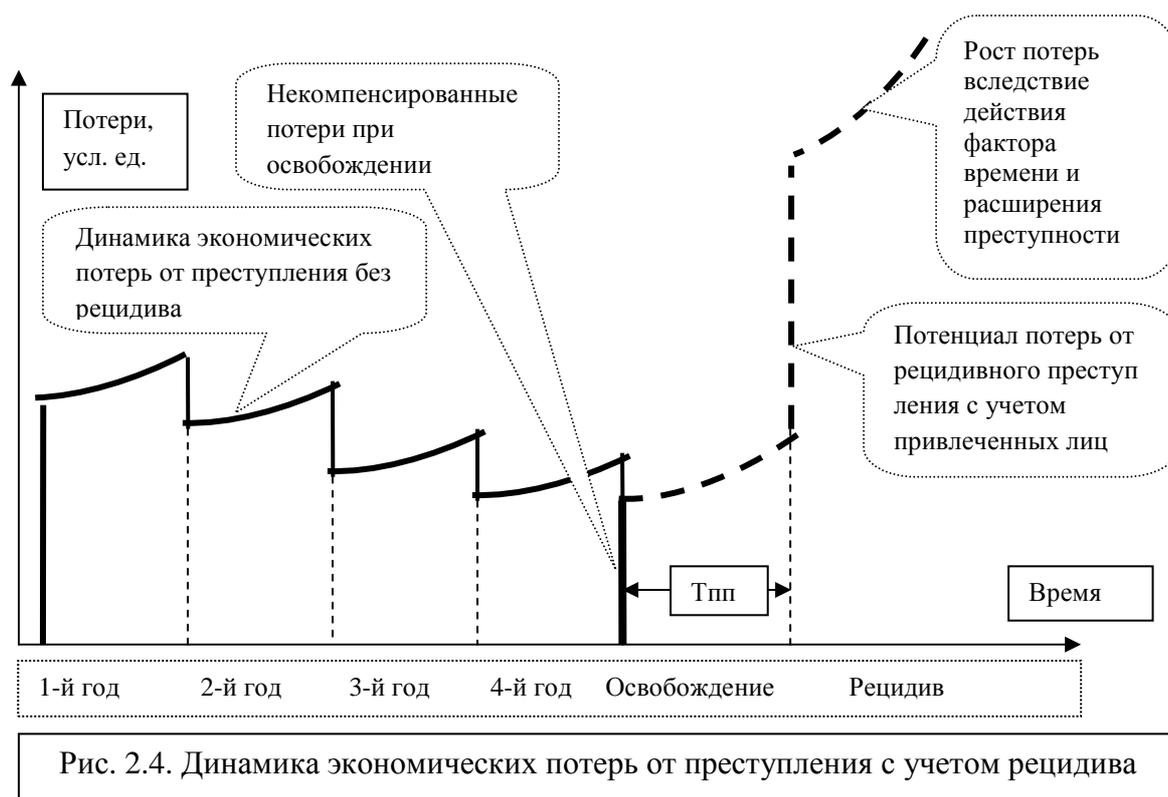
формируют легенды о возможности совершения преступления без соответствующего наказания, растет авторитет рецидивиста в преступном сообществе и его влияние на вовлекаемые преступные сообщества лица. В настоящее время период их последствий не исследован. При отсутствии радикальных изменений в правоохранительной деятельности он также может быть непрерывным. Представляется, что наибольшее негативное влияние на преступность в обществе оказывают неадекватные приговоры по преступлениям, нанесшим значительные экономические потери обществу и преступления чиновников.

Для упрощения способа учета последствий соизмеряемых потерь с приняты следующие предпосылки:

- социальные потери учитываются через характеристики отдельных групп рецидивных преступлений и тенденции их изменения;
- экономические потери, инициируемые будущими преступлениями, дисконтируются по средней ставке доходности рынка. Например, ставка для середины 2015 года может принята равной 0,15 и использована для всего временного лага будущих преступлений (3-5 лет);
- уровень и динамика вероятности инициации будущих преступлений может быть оценена по средним сложившимся в ретроспективном периоде значениям, определенным на основе проведенных эмпирических исследований и социально-экономических прогнозов.

Динамика экономических потерь общества с учетом вероятности ожидаемого рецидива преступления и вовлечения в преступную деятельность новых лиц (динамика экономического криминального потенциала преступника) приведена на рисунке 2.4 (пунктирные линии). Рисунок является развитием и обобщением динамики экономических потерь, приведенных ранее (рис. 1.3), и в силу этого достаточно универсален. На рисунке предполагается подготовка и совершение отбывшим срок лишения свободы осужденным, не компенсировавшим нанесенные обществу и гражданам потери, в течение времени $T_{пп}$ до нового преступления. Значение

некомпенсированных потерь от предыдущего преступления во всех расширениях не учитывается, поскольку определяются нанесенные обществу потери, а не оставшаяся их часть. Но если определять общие потери общества от преступной деятельности рецидивиста, то следует в выражения (2.3 – 2.6) включить значение некомпенсированных потерь и исков предыдущего преступления с учетом его роста за период между преступлениями. При этом рост стоимости некомпенсированных потерь в течение этого периода должен учитывать не только наращение некомпенсированных потерь по стабильной банковской ставке, но и ее прирост в связи с потерями от снижения производительности труда неустойчивых лиц, вовлекаемых рецидивистом в преступную деятельность.



Большой потенциал совершения рецидивного преступления определяется возросшей за время лишения свободы «квалификацией» рецидивиста и привлечению к преступлению новых лиц. Наибольшее значение он может получить при создании организованной преступной группы. Высокие темпы роста во времени потерь рецидивного преступления,

по сравнению с потерями от преступления без рецидива, связаны с участием в преступлении новых лиц. Расширение 2 учитывает, что эти лица, во-первых, могут совершить другие преступления, во-вторых, полностью или частично отвлекаются от производительного легального труда. Возможный рост эффективности правоохранительной деятельности на рисунке может быть представлен снижением потенциала вследствие снижения вероятности рецидива.

Для аналитического представления третьего расширения введем дополнительные показатели:

- (Δr_s , Δr_c) прирост ставок дисконтирования, учитывающие дополнительные экономические и социальные потери в связи с ростом риска расширения количества рецидивистов (вторичных рецидивистов) и совершаемых ими преступлений. В связи с отсутствием достоверных данных примем, что значения и прирост коэффициентов последствий потерь одинаков для социальных и экономических потерь ($r_s = r_c$, $\Delta r_s = \Delta r_c$). В соответствие с приведенными коэффициентами относительные значения экономического и абсолютного потенциалов будут различаться изменением силы тяжести этих результатов преступлений.

Все приведенные выше предложения могут быть основаны только на данных раскрытых и доведенных до судебного приговора, но прогнозирование потенциала предполагает использование их и для преступлений не раскрытых. Для раскрытых преступлений и соответствующего наказания преступника (1-я группа результатов действий правоохранительных органов по преступлению, см. рис. 1.2) риски рецидивов, их интенсивность и тяжесть могут снизиться относительно базового уровня вследствие влияния наказания как кары и результатов воспитательной деятельности сотрудников правоохранительных органов. Это снижение учитывается в результатах первого расширения. Нераскрытые преступления всегда повышают риск рецидивов вследствие большей привлекательности криминальных действий, их интенсивность и социально-

экономические потери. Эксперты, определяющие значения введенных коэффициенты, должны учитывать соотношение раскрытых и нераскрытых преступлений.

В итоге криминальный социально-экономический потенциал рецидивного преступления (абсолютный $W_{a\Sigma}$ и относительный $W_{o\Sigma}$) на момент отбытия наказания определяются соотношениями:

$$W_{a\Sigma} = \sum_t (W1a + W2a) * (1 + r + \Delta r)^{+(t - T_{\text{пн}})} \quad (2.7)$$

$$W_{o\Sigma} = \sum_t (W1o + W2o) * (1 + r + \Delta r)^{+(t - T_{\text{пн}})} \quad (2.8)$$

Для $\Delta r = 0,05$ и $t = 5$ коэффициент наращивания составит $(1 + 0,15 + 0,05)^{(3-0,5)} = 1,58$

Если значения потерь ($W1$ и $W2$) определять в отдельности по экономическим и социальным потерям, то по (2.5) можно определять экономический потенциал ожидаемого рецидива ($W_{aэ}$) в стоимостном выражении и социальный потенциал ($W_{aс}$) в балах. Экономический и социальный потенциалы рецидивных преступлений также, как интегральное значение, могут выражаться абсолютными значениями показателей.

В таблице 2.8 приведен пример определения относительного значения криминального потенциала 10 осужденных, освобождаемых после отбытия наказания (источник информации см. табл. 3.7). Коэффициенты, введенные для определения потенциала, оценены авторами. Естественно, что их следует рассматривать как примерные. Общий (интегральный) криминальный потенциал рецидивистов не определялся, поскольку не оценивались абсолютные значения его составляющих (экономического и социального потенциалов).

Таблица 2.8.

Пример расчетов криминального потенциала осужденных

Осужденные	Ст. УК РФ	Количество суди	Вероятность реци	μ_p , от н.	$\Omega_{pэ}$, от	$\Omega_{pс}$, отн. ед.	Ω_p , от н.	$\Omega_{гр}$, от	χ , чел.	$\mu_{гр}$, от н.	Δr , %	Относительные значения криминального потенциала, отн. ед.
------------	-----------	-----------------	------------------	-----------------	--------------------	--------------------------	--------------------	--------------------	---------------	--------------------	----------------	---

№	мост ей	дива , δ %	ед.	н. ед.	ед.	н. ед.	ед.	н. ед.	ед.	Экон омиче ский	Соци альн ый		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
№ 1	319, 131 ч.1, 69 ч.2, 77 ч.1	2	85	2	1,5	2	2	2	2	2	5	36,3	47
№ 2	319, 132, ч.169 ч.2, 69 ч.5	1	75	2	1	1	1	0	0	1	5	3,08	3,08
№ 3	166 ч.2, 30 ч.3	2	10	1	1	1	1	0	0	1	5	0,158	0,158
№ 4	158 ч.2, 158 ч.3	1	45	1,5	1	2	1,5	1	1	2	5	3,3	7,1
№ 5	162 ч.2	1	45	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	2	5	4,8	4,8
№ 6	158 ч.2,	4	100	3	2	2	2	4	5	3	5	578	Не опред еляет ся
№ 7	158 ч.2	1	25	1	1	1	1	0	0	1	5	0,4	0,4
№ 8	105 ч.1	4	100	3	2	2	2	4	5	3	5	578	Не опред еляет ся
№ 9	105 ч.2	3	100	3	2	2	2	4	5	3	5	578	Не опред еляет ся
№ 10	112 ч.2	2	40	2	1,5	1,5	1,5	1	1	2	5	5,7	5,7

Пример показывает значительный рост криминального потенциала преступления, организованного и совершенного осужденным после освобождения. По трем освобожденным он превышал базовые потери в сотни раз. Но одновременно для двух осужденных был меньше единицы, т.е. их общественная опасность незначительна. Следовательно, развитие теории и инструментария определения криминального потенциала осужденных можно рассматривать как направление получения важнейшей

характеристики эффективности работы с освобожденным из учреждения УИС.

Результаты исследования состояния, динамики и факторов, определяющих рецидивную преступность в России, позволяют сделать следующие выводы.

- Рецидивная преступность остается наиболее опасным видом преступлений. Особую опасность среди ее последствий представляет вовлечение в преступную деятельность новых лиц и сращивание рецидивной преступности с организованной и экономической преступностью.
- Разработанный метод и инструментарий его реализации позволяет выявить основные факторы вероятности совершения освободившимися из мест отбытия наказания осужденными рецидивных преступлений.
- Вероятность совершения рецидива является детерминантом количественной оценки посткриминального потенциала освободившего из мест лишения свободы осужденного. Криминальный потенциал осужденного может эффективно использоваться для индивидуализации процесса исправления и ресоциализации осужденного.
- Меры борьбы с рецидивами остаются наименее развитыми элементами правоохранительной деятельности вследствие отсутствия системы, охватывающей все этапы жизнедеятельности лиц, склонных к противоправным действиям. Слабым звеном в этой системе остается работа с лицами, освободившимися после отбытия наказания.

*Предвидеть – значит управлять.
Паскаль Блез
Прошлое служит порукой за будущее.
Гюстав Флобер*

Глава 3. РИСК-МЕНЕДЖМЕНТ РЕЦИДИВОВ

3.1. Принципы управления рисками УИС

3.1.1. Классификация рисков реализации целей УИС

Общее понимание риска состоит в возможном изменении состояния системы, которое может привести к изменению результатов ее функционирования. Но необходимо различать два понимания риска. Исторически первое и до настоящего времени наиболее распространенное определение риска состоит в понимании его как опасности. В словаре русского языка С.И. Ожегова⁸⁹: «риск – возможная опасность». Расширенное определение, но также основанное на представлении риска как источника потерь, дано в экономическом словаре. «Риск – случайности или опасности, которые носят возможный, а не неизбежный характер и могут являться причинами убытков»⁹⁰. Этот подход ориентирован на использовании в управлении хеджирования (страхования) риска.

Второе определение риска, сформировавшееся в теории и практике риск-менеджмента и используемое в настоящей работе, является наиболее полным и принципиально важным для управления рисками. Приведем это понимание на основе работы А. Дамодарана⁹¹, выделяя в соответствии с используемым источником характеристики и взаимосвязи современного понимания риска.

⁸⁹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. Двенадцатое. Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Изд. «Русский язык», 1978. С. 626.

⁹⁰ А.Б. Борисов. Большой экономический словарь. Изд. 3-е. - М.: Книжный мир, 2010. С. 620.

⁹¹ Дамодаран, Асват. Стратегический риск-менеджмент: принципы и методики.: Пер. с англ. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2010. С. 23- 26.

- Риск и неопределенность – различные категории. Риск – это измеряемая неопределенность, которая теоретически уже не является неопределенностью.
- Риск непосредственно связан с вероятностью, но не сводится к ней. Необходимым условием объективной оценки риска выступают последствия реализации риска.
- Риск является не только угрозой потерь, но и возможностью формирования ресурсов последующего роста.
- Понимание риска отлично от понимания угрозы. Угроза – событие низкой вероятности, но, как правило, с большими потенциальными потерями.
- С учетом вышеизложенного, риск следует определять как произведение вероятности наступления нежелательного события и возможных потерь.

В Федеральном законе «О техническом регулировании» от 27 декабря 2012 года дано законодательное определение риска, отвечающее сущности правоохранительных рисков. «Риск – это вероятность причинения вреда жизни или здоровья граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда»⁹². Это определение в полной мере соответствует пониманию рисков в УИС, которые рассматриваются только как источник угроз, а задачи управления ими сводятся к предупреждению или снижению вероятности реализации рисков.

В теории риск-менеджмента и практике управления рисками в бизнесе реализуется дуалистический подход к исследованию рискованных ситуаций, включающий не только возможности их предупреждения или снижения вероятности, но и их принятие. Игнорирование положительных результатов реализации рискованного события следует рассматривать как частный случай

⁹² Собрание законодательства РФ. 2002, №52 (Ч.1)

управления рисками. Если рассматриваются отдельные виды риска, например, снижение (недопущение) побегов, дезорганизация производственной деятельности, организация массовых беспорядков в учреждении и т.п., то целевая функция управления рисками может быть представлена к форме компенсации ущерба и стабилизации условий дальнейшего функционирования учреждения. Но в общем виде целевую функцию системы управления рисками учреждения или ФСИН следует понимать повышение эффективности, выражаемое снижением возможных социально-экономических потерь (см. главу 4).

Выделим типичные рискованные управленческие решения учреждений УИС, которые при соответствующем качестве риск-менеджмента могут способствовать росту эффективности:

- все виды взаимодействия с коммерческими предприятиями в производстве и реализации на свободном рынке продукции ЦТАО и (или) производственных мастерских;

- организация сотрудниками учреждений ситуаций, в которых потери совершения которых незначительны, а выгоды в виде выявления готовящихся нарушений режима и тем более совершения преступлений - значительны;

- использование технических средств наблюдения за осужденными в сочетании с меньшим количеством персонала;

- снижение сроков и изменений условий содержания осужденных, поведение которых свидетельствует об их исправлении.

Риски органов и учреждений УИС рассматриваются нами как изменения ожидаемого уровня социально-экономических потерь рецидивных преступлений освобождаемых осужденных в результате возможных изменений совокупности характеристик внешней и внутренней среды учреждения. Возможные изменения определяются по отклонениям фактических характеристик учреждения или иного объекта риска от плановых или ожидаемых характеристик. Внешние изменения проявляются

через влияние социально-экономических характеристик страны и (или) региона, изменения нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность УИС, изменения рыночных условий, изменения состава и структуры контингента осужденных и т.п. Учреждения УИС, являясь подсистемами правоохранительных органов страны и государства, не могут влиять на уровень угроз (рисков) изменений внешней среды, но могут и должны предвидеть и предупреждать их негативные результаты. Изменения внутренней среды проявляются в квалификации персонала органов и учреждений, в совершенствовании организации и управления и иных факторах, которые могут отрицательно повлиять на состояние и ожидаемые результаты оперативно-служебной, производственно-хозяйственной и финансовой деятельности органов и учреждений ФСИН России. Исключая форс-мажорные риски, все риски внутренней среды при высоком качестве управления прогнозируемы, а, следовательно, управляемы, и являются значимым условием эффективности, а потому и ключевым элементом управления.

В вопросах прогнозирования рисков рецидивов как основного элемента системы управления исправления осужденных определенным опытом накоплен криминологами России и западных стран⁹³. В его основе лежит понятие «фактора риска». Фактор - это причина, движущая сила определенного процесса (явления), определяющая характер процесса и его риски. В экономической теории и корпоративном менеджменте фактор – это ресурс, движущая сила производства. Под факторами криминального риска (криминогенными факторами) понимается совокупность характеристик (ситуаций, явлений), способствующих совершению преступления. Факторы могут действовать изолированно, но наибольшая их сила достигается при

⁹³ Аванесов Г.А. Теория и методология криминалистического прогнозирования. Изд. «Юридическая литература». М.: 1972.

Blekborn R. *Psichologija krivinal'nogo povedenija*, - SPb.: prajm-EVROZNAK, 2004. – S.331. (Приводится по работе М.Г. Дебольского).

Система Оценки Правонарушителя (СисОП) . –М., 2013.

одновременном сочетании нескольких из них. В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172 ФЗ от 28 июня 2014 г.) определена роль прогнозирования как средства «по разработке научно-обоснованных рисков социально-экономического развития...»⁹⁴

Эффективность управления в УИС может быть достигнута только при идентификации, анализе и учете влияния множества взаимосвязанных внешних и внутренних рисков и разработке системы мер по противодействию их негативного влияния. Эффективным способом обоснованного определения состава рисков, измерения и управления ими является классификация, но увлечение классификацией, необоснованное завышение ее силы формирует опасность возникновения упущенных рисков, неожиданное действие которых способно нанести значительные потери объекту оценки.

Предлагаемая авторами общая классификация рисков УИС (рис. 3.1) основана на принципе разделения источников их формирования как необходимым условии управления. Выделены четыре группы взаимосвязанных рисков:

- риски влияния уровня и динамики изменения социально-экономической ситуации в стране;
- правовые риски (риски правоохранительной деятельности);
- внутренние риски учреждений УИС;
- личностные риски осужденных.

Система рисков определяет основные условия достижения целей УИС, выраженных уровнем рецидивной преступности и (или) социально-экономических потерь от них⁹⁵.

В настоящее время, как отмечается многими учеными и практиками, теория и методы управления рисками достижения целями УИС и других правоохранительных органов разработаны недостаточно. В наибольшей

⁹⁴ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». № 172 ФЗ от 28 июня 2014 г.

⁹⁵ Обоснование этих целей и способ их количественного измерения приведены в главе 4.

степени это относится к проблемам их системного взаимодействия и правовым рискам совершения рецидивных преступлений, хотя последние получили в последние годы существенное развитие в работах М.А. Лапиной, Ю.А. Тихомирова, С.М. Шахрая и ряда других ученых⁹⁶. Далее рассматриваются группа правовых рисков, внутренние риски учреждений УИС и личные риски осужденных анализируются ниже.

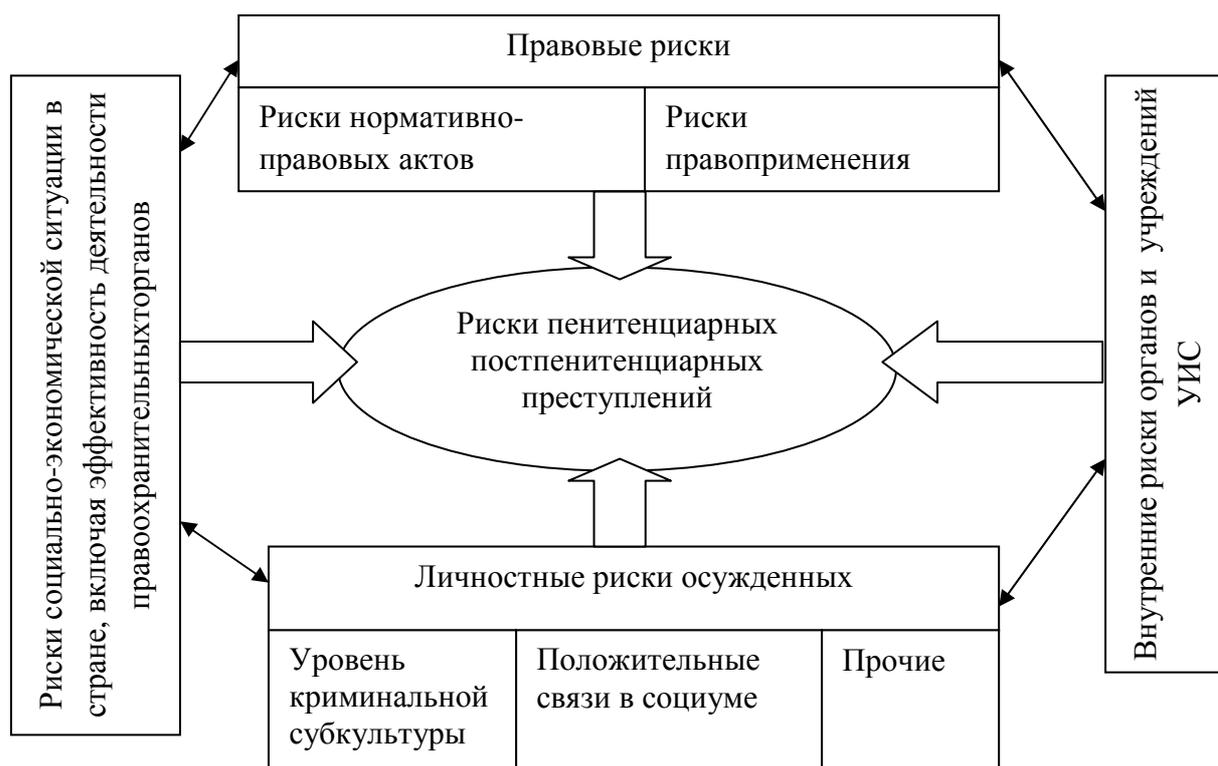


Рис. 3.1. Система рисков совершения преступлений осужденными

Правовые риски принято разделять на две группы: риски, определяющиеся нормотворческой деятельностью, и риски правоприменительной практики.

М.А. Лапина выделяет три основные группы причин формирования рисков нормотворческой деятельности⁹⁷:

⁹⁶ Тихомиров Ю.А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. №2.

Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право. М., 2012.

Правовые риски в системе публичного управления /Под научн. ред. В.И. Авдийского и М.А. Лапиной. М., 2014 // <http://www.fa.ru/chair/pravoia/research/publications/Documents>

⁹⁷ Лапина М. А. Теоретико-правовые аспекты управления рисками //Государство и право, 2015, №2.

-субъективные юридические ошибки при разработке нормативно-правовых актов, возникающие вследствие противоречий норм действующих законов и подзаконных актов;

-несовершенство методов юридического прогнозирования;

-объективные причины, связанные с противоречиями, вызовами и угрозами в сферах публичного управления.

Мы считаем необходимым выделение и таких причин рисков отдельных нормативных актов как лоббирование законопроектов в целях их преимущественного соответствия целям группы лоббистов, а не интересам общества.

Перечень рисков, формирующихся при применении нормативного правового акта, выявляется в процессе проведения правовых экспериментов и мониторинга практики правоприменения. К таким рискам отнесены⁹⁸:

-несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

-несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций;

- наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

- неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

- количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта и др.

Риски отклонения применения нормативного правового акта от его содержания могут быть вызваны:

-принятием компетентными лицами решений в рамках «административного управления»;

-коррупционной деятельностью отдельных лиц, принимающих решения;

⁹⁸ Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. №694.

-наличием несоответствий и белых пятен в действующих законодательных и нормативных актах и др.

Основным аргументом целесообразности и эффективности использования социально-экономических прогнозов, в т.ч. прогнозов тенденций развития и результативности правоохранительной деятельности, является, во-первых, теория и практика менеджмента. Научно обоснованные прогнозы являются эффективным инструментом управления корпорациями, территориальными административными образованиями, социальными системами, включая риски управления. Так, в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ФЗ №172 от 28 июня 2014 года утверждены положения, регулирующие отношения участников стратегических планов в процессе прогнозирования и планирования развития России⁹⁹. Высокая и стабильная эффективность деятельности таких корпораций как «Тойота», IBM и других основывается на обоснованных прогнозах развитии мирового рынка и науки. Во-вторых, теоретические обоснованные, инструментально обеспеченные и практическая апробированные методы определения целесообразных (приемлемых по уровню риска) горизонтов прогнозирования¹⁰⁰. Используя современные методы и модели прогнозирования и основываясь на представительном объеме достоверных эмпирических данных, можно определить ожидаемое с определенной вероятностью состояние объекта.

Неизбежные, в соответствии с теорией прогнозирования, несовпадения результатов прогнозирования с фактическим состоянием процесса и рост вероятного отклонения являются основными аргументами некоторых специалистов о нецелесообразности (бесполезности) применения прогнозов, невозможностью предсказания будущего. Аргументы о нецелесообразности

⁹⁹ Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» ФЗ №172 от 28 июня 2014 года.

¹⁰⁰ Круи М. Основы риск-менеджмента : пер. с англ. / М. Круи, Д. Галай, Р. Марк ; науч. Ред. В.Б. Минасян. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 390 с.
Шоломицкий А.Г. Теория риска. Выбор при моделировании и моделирование риска. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 400 с.

использования прогнозов в социально-экономических системах основаны на «обожествлении» прогнозов, способных предсказать качественные и количественные состояния сложных объектов в любой момент времени в течение длительного периода. Прогноз всегда будет отличен от фактического состояния объекта, причем это отличие растет с увеличением периода прогнозирования, но в настоящее время эффективное управление без прогнозирования невозможно.

Оценивая риски нормативно-правовых актов, государство и общество, должны оценивать их воспитательно-профилактический эффект, т.е. учитывать их комплексное упреждающее влияние на криминальную ситуацию в стране. Качество (риски) нормотворческой деятельности законодателей и разработчиков подзаконных актов, как и других управленческих решений, нельзя определять только по расхождению ожидаемого (прогнозного) и фактического состояния преступности. Но управление рисками всегда включает прогнозы их последствий, а отклонения фактического состояния управляемого объекта (процесса) неизбежны. В частности, прогнозирование социальных процессов в обществе приводит к отклонениям прогнозных оценок от фактических в силу следующих причин.

Во-первых, прогнозирование общественных процессов, в особенности преступности, методологически соответствует концепции теории «хаоса»¹⁰¹, доказывающей возможность существенных отклонений ожиданий от реального состояния процесса вследствие влияния «эффекта бабочки»¹⁰² даже при наиболее обоснованной оценке исходного уровня прогнозируемого процесса и факторов его изменения. Соответствие теорий хаоса и «эффекта бабочки» процессам управления в УИС определяется высокой неопределенностью и субъективностью поведения значительной части осужденных после освобождения и неопределенностью в перспективе

¹⁰¹ Теория хаоса // Режим доступа http://www.unmask.ru/trash/haos_ek.html

¹⁰² Житанская В. Эффект бабочки // Режим доступа <http://www.zhitanska.com/category/teorii/effekt-babochki>

факторов, показавших в ретроспективе устойчивость влияния на результативные характеристики. Эта ситуация позволяет определить УИС как нелинейную динамическую систему, соответствующую понятию «хаос». Теория хаоса описывает поведение нелинейных динамических систем, характеризующихся значительной чувствительностью к начальным условиям. Незначительные не учитываемые изменения некоторых факторов, признанных при прогнозировании незначимыми, или неопределенность исходного состояния прогнозируемого объекта приводят к значительным изменениям прогнозного состояния. Это явление получило название «эффект бабочки». Зачастую хаос понимается как крайняя непредсказуемость движения в динамической системе¹⁰³. Детерминация поведения преступника после его освобождения в настоящее время без значительного ущемления его гражданских прав невозможна.

Качество нормотворческой деятельности законодателей и разработчиков подзаконных актов нельзя определять только по расхождению ожидаемого и фактического состояния преступности. Полного совпадения прогнозных оценок с фактическими результатами можно достичь только в процессе управления процессом, доведения его состояния до характеристик, заложенных в прогнозе. В этом случае прогнозирование превращается уже директивное планирование, при котором достижение плановых показателей становится законом.

Во-вторых, в нормативно-правовых актах по управлению рисками неизбежно присутствуют определенное огрубление теории риск-менеджмента, терминологические отличия отдельных показателей, принятых в теории прогнозирования, от использованных в нормативных актах и практике прогнозирования социально-экономических процессов. Наиболее значимыми представляются различия в понимании сущности отклонений прогнозных оценок от реальных значений процесса. Так авторы

¹⁰³ Википедия, свободная энциклопедия. Теория хаоса.

комментария к Федеральному закону «О техническом регулировании»¹⁰⁴ вводят понятие остаточного риска, который всегда будет присутствовать и потому должен быть признан допустимым. Отметим, что это понимание противоречит широко используемому в риск-менеджменте определению «приемлемого риска», используемого при обосновании метода управления риском. Приемлемый риск определяется по характеру и степени его влияния на цели управления. Он характеризует риски, реализация которых при соответствующей подготовке может стать источником возможного положительного результата деятельности объекта, или издержки на его исключение превосходят возможный ущерб от их реализации.

Важным инструментом выявления, анализа, прогнозирования и снижения правовых рисков на этапе разработки, принятия и применения нормативно-правовых актов признаны экспертные оценки. В настоящее время в стране действует ряд официальных нормативных актов, регламентирующих их соответствие вышестоящему законодательству¹⁰⁵. Разработаны и введены в практику принятия управленческих решений многие методики проведения экспертных оценок, в которых определяются состав анализируемых рисков, процедуры проведения экспертиз и формирования конечных заключений и др. Например, Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и принятия управленческих решений проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов

¹⁰⁴ Агешкина Н.А., Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону №184-ФЗ от 27 декабря 2002 года. Ст. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁵ Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. (в редакции от 23 октября 2013 г.

Постановление Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. в редакции от 27 ноября 2013 года.

Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» от 9 ноября 2011 г.

Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов субъектов Российской Федерации» от 26 марта 2013 г.

субъектов Российской Федерации» от 26 марта 2013 г. содержит перечень основных рисков анализируемого документа. К ним отнесены:

- риски недостаточности механизмов реализации предлагаемого правового регулирования для решения проблемы;
- риски отсутствия должного контроля соблюдения вводимых требований;
- риски несоответствия предложенного правового регулирования заявленным целям документа;
- экономические риски;
- социальные риски;
- экологические риски и др.

3.1.2. Внутренние риски УИС: состав и принципы управления¹⁰⁶

В таблице 3.1 приведен один из вариантов классификации внутренних рисков, их возможных социально-экономических последствий и основных направлений снижения негативного влияния на достижение целей учреждений. В качестве признака классификации рисков использованы основные функции учреждений по исполнению приговора и воспитательной деятельности. Эта классификация должна уточняться детализироваться путем учета дополнительных специфических рисков отдельных учреждений, сложившейся ситуации в учреждении. В этом случае классификация рисков может стать основой системы управления рисками в учреждении. Что же касается внешних рисков, то представляется необходимым прогнозирование вероятности их формирования и оценки силы (тяжести или выгод) центральным аппаратом ФСИН.

Анализ сфер использования оценок рисков (вероятности) исправления осужденных на основе анализа результатов анкетирования персонала ряда регионов и учреждений, обсуждения достоверности оценок

¹⁰⁶ Введенное нами понятие «внутренние риски» условно, поскольку все риски формируются при системных взаимосвязях. Внутренние риски является понятием, отражающим приоритетные факторы управления ими.

со специалистами, обучающимися в магистратуре Академии ФСИН России, позволяет сделать следующие выводы.

Таблица 3.1.

Классификация специфических рисков, связанных с выполнением основных задач УИС

Причины рисков	Виды рисков	Последствия		Способы уменьшения отрицательных последствий
		Экономическое	Социальные	
2	3	4	5	6
1. Риски социально-экономических потерь, инициированные несовершеннолетним обеспечением правопорядка и оперативной работы в исправительных учреждениях	<p>Риск совершения преступлений в исправительных колониях по ст. 105, 111, 206, 212, ч. 3 ст. 321 УК РФ.</p> <p>Риск совершения побегов из-под охраны.</p> <p>Риск совершения побегов из-под надзора.</p> <p>Риск уклонений от отбывания лишения свободы, совершенных в исправительных учреждениях.</p> <p>Риск совершения преступлений с применением ранее подготовленных орудий и предметов.</p> <p>Риск нападения или угроз сотрудникам учреждения.</p>	<p>Затраты на раскрытие и расследование преступлений.</p> <p>Затраты общества и населения на устранение прямых и косвенных потерь при реализации риска.</p>	<p>Повышение уровня криминальной культуры осужденных к лишению свободы при реализации рисков ситуации.</p> <p>Социально-, психологическое потери сотрудников учреждений и населения.</p> <p>Психологическое, семейные, организационные риски осужденных при предупреждении и преступлениях.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Определение оптимального количества негласных сотрудников. ▪ Обеспечение своевременности и полноты реализации поступающей информации. ▪ Осуществление ежедневного контроля за состоянием оперативной обстановки в ИУ. ▪ Выявление неочевидных причин и условий, способствующих возникновению в ИУ массовых беспорядков, групповых неповиновений, действий, дезорганизующих работу ИУ, других противоправных актов.

<p>2.Риски в области обеспечения режима и организации и надзора в исправительных учреждениях</p>	<p>Риск несоблюдения требований статьи 80 УИК РФ по разделению лиц впервые осужденных к лишению свободы и ранее отбывавших лишение свободы. Риск неправомерного водворения осужденных в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ за нарушения установленного порядка отбывания наказания. Риск снижения эффективности оперативной работы. Риск необоснованного предоставления осужденным права передвижения без конвоя. Риск совершения лицами, состоящими на профилактических учетах, преступлений и нарушений правил внутреннего распорядка. Риск доставки на территорию ИУ запрещенных предметов</p>	<p>Затраты времени, сил и средств на перераспределение осужденных, проведение служебных проверок. Возмещение осужденному вреда, причиненного неправомерными действиями. Потенциальный ущерб от новых преступлений. Неэффективное использование ресурсов, направленных на исправление осужденных. Потери времени, сил и средств на обнаружение и изъятие</p>	<p>Повышение уровня криминальной культуры осужденных к лишению свободы. Вовлечение в криминальную деятельность законопослушных граждан Моральные, психологические, служебные потери сотрудников учреждений Психологическое, семейные, организационные риски осужденных.</p>	<p>Создание и организация деятельности комиссии по распределению осужденных Проведение занятий с персоналом, доведение изменений нормативных правовых актов Использование передового опыта при организации обыскной работы, инструктажи персонала Комиссионное принятие решения о предоставлении права передвижения без конвоя Персонально-направленные мероприятия по профилактике правонарушений среди лиц, состоящих на профилактическом учете Организация эффективной профилактики с использованием передового опыта</p>
--	--	---	---	--

3. Риски совершения рецидивных преступлений освободившимися осужденными	Риски вовлечения в преступную деятельность новых членов общества. Риски необоснованного представления УДО. Риски роста количества преступлений и повышения их криминального потенциала. Риски раскрытия преступления в связи с повышением профессионализма рецидивистов.	Рост прямых и косвенных потерь вследствие роста количества преступлений и повышения стоимости их раскрытия.	Повышение тяжести социальных последствий рецидивных преступлений.	Повышение уровня воспитательной и трудовой деятельности в учреждениях. Подготовка осужденных к жизнедеятельности после освобождения (обеспечение рабочими местами, создание условий проживания и др.) Повышение эффективности надзорной работы с освободившимися осужденными.
4. Риски в области обеспечения надежности охраны подразделений УИС	Риск совершения побегов из-под охраны сотрудниками преступления или нарушений правил несения службы, приведших к тяжким последствиям и повлекшим уголовную ответственность	Затраты на ликвидацию побега. Затраты на компенсацию потерь, причиненных неправомерными действиями сотрудников. Затраты на ликвидацию материальных потерь, инициированных побегом.	Вовлечение в криминальную деятельность законопослушных граждан. Социально – психологическое потери сотрудников учреждений, населения и (или) осужденных.	Комплекс мер, включающий воспитательную работу, боевую и специальную подготовку личного состава
5. Риски в области эксплуатации инженерно-технических средств охраны и надзора	Риск отказов технических средств охраны и надзора. Риск производства некачественных монтажных, ремонтных и пусконаладочных работ ИСБ.	Потенциальный ущерб от противоправных действий. Неэффективное использование бюджетных средств.	Косвенное влияние на другие социальные риски	Анализ работы технических средств охраны, поиск причин нестабильной работы аппаратуры, принятие мер к устранению выявленных недостатков.

подраздел ный УИС				Определение уровня квалификации персонала, согласование изменений в проектной документации
б.Риски в области социально й, психологи ческой и воспитател ьной работы с осужденны ми.	Риск совершения злостных нарушений установленного порядка отбывания наказания. Риск суицидов среди осужденных. Риск десоциализации осужденных.	Неэффективн ое использовани е ресурсов, направленных на исправление осужденных. Рост потерь в результате рецидивных преступлений Утрата на период лишения свободы экономически активного члена общества.	Потери рецидивных преступлений, снижение результативнос ти уголовного наказания. Косвенное влияние на другие социальные риски	Создание условий для эффективного проведения воспитательной работы с осужденными Прогностическая и психопрофилактичес кая деятельность Создание предпосылок для исправления и ресоциализации

<p>7.Риски в области трудовой адаптации осужденных</p>	<p>Риск снижения среднесписочной численности осужденных, занятых на оплачиваемых работах по отношению к среднесписочной численности трудоспособных лиц.</p> <p>Риск снижения количества рабочих мест, созданных для привлечения осужденных к труду (по отношению к лимиту наполнения учреждения).</p> <p>Риск снижения средней дневной заработной платы осужденных за один отработанный человеко-день.</p> <p>Риск снижения численности осужденных, погашающих иски.</p> <p>Риск освобождения осужденных, не имеющих специальности и навыков трудовой деятельности</p>	<p>Увеличение расходов бюджета на содержание осужденных.</p> <p>Увеличение косвенных потерь общества в постпенитенциарный период жизни осужденного.</p> <p>Отсутствие у осужденных возможности возмещения причиненного ущерба (исполнения исков).</p> <p>.</p>	<p>Снижение эффективности воспитательного воздействия.</p> <p>Потери ухудшения криминогенной обстановки вследствие формирования свободного времени осужденных.</p> <p>Косвенное влияние на другие социальные риски.</p>	<p>Разработка и организация выполнения программ трудовой занятости осужденных и повышения эффективности учебно-производственной деятельности</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Разработка и реализация мероприятий по созданию условий для моральной и материальной заинтересованности осужденных в результатах труда ▪ Планирование деятельности и перспектив развития с учетом необходимости создания дополнительного количества рабочих мест и повышения потребительского спроса на производимую продукцию (работы, услуги) с учетом обеспечения внутрисистемной потребности.
--	--	--	---	---

8.Риски в области медико-санитарного обеспечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных	Риск увеличения уровня смертности подозреваемых, обвиняемых и осужденных от заболеваний Риск роста заболеваемости туберкулезом среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных Увеличение количества случаев отравления среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных	Уменьшение трудовых ресурсов Увеличение затрат на лечение, выплат, связанных с утратой трудоспособности Увеличение затрат на лечение и дополнительные выплаты, связанные с утратой трудоспособности	Моральные, психологические, организационные риски сотрудников учреждений. Риски населения. Психологические и социальные риски осужденных.	Осуществление организационных мероприятий, направленных на повышение уровня и качества оказания медицинской помощи Осуществление контроля за организацией стационарной помощи на базе ЛПУ и ЛИУ Обеспечение контроля за выполнением медицинскими службами требований нормативных актов, планов, программ Осуществление контроля организации неотложной и первичной медико-санитарной помощи
---	---	---	---	--

- Специалисты учреждений, работающие непосредственно с осужденными (психологи, социальные работники, начальники отрядов и, естественно, оперативные работники) располагают определенным видением возможностей исправления большинства осужденных. Задача использования оценок вероятности исправления состоит в уточнении этого видения за совершенствования баз данных и инструментария их обработки.
- Целесообразность классификации осужденных по возможностям их адаптации к жизни в социуме позволяет сосредоточить основные ресурсы учреждения на воспитательной работе с осужденными, вероятность исправления которых достаточно высока. Системный

подход к оценке вероятности ресоциализации осужденного с учетом его криминального потенциала позволяет повысить эффективность работы учреждений.

- В конечном итоге непрерывная оценка результативности работы учреждения по снижению постпенитенциарных преступлений может превратиться в реальную задачу персонала и быть встроена в соответствующие нормативные документы правоохранительных органов, включая ФСИН.

Приведем два примера использования рисков в процессе управления учреждениями УИС.

- Пример 1 - использование результатов оценки вероятности ресоциализации осужденных в целях повышения эффективности социальной работы с осужденными.

В соответствии с Приказом ГУИН Минюста России № 262 от 30 декабря 2005 года «Об утверждении Положения о группе социальной защиты осужденных ИУ УИС Минюста РФ», эта работа строится в 4 этапа, и охватывает весь период пребывания осужденных в местах лишения (ограничения) свободы. Классификация осужденных по вероятности их ресоциализации может способствовать повышению эффективности деятельности группы социальной защиты на каждом из этапов.

1-й этап - адаптация осужденного по прибытии в ИУ. Для целей настоящей работы наиболее значимым представляется формирование и последующее ведение (дополнение, учет происходящих изменений) подробной индивидуальной карты исправления. Но карта, как показывает анализ, зачастую не содержит некоторых социальных характеристик осужденного, без учета которых классификация осужденных по вероятности их исправления и обоснованных выводов о целесообразном содержании социальной работы будет недостаточно объективной. В частности, представляется необходимым расширить этот этап путем введения в него показателей, характеризующих поведение осужденного в период отбытия

наказания. Для определенной части осужденных динамика этих показателей объективно отражает результативность исправительно-ресоциализационной деятельности специалистов учреждений УИС.

Этап 2 - подготовка осужденного к освобождению. Для настоящих условий России это ключевой этап, поскольку осужденные, пробывшие значительные сроки в условиях учреждений УИС практически утрачивают положительные связи с социумом, не знают современной жизни, не имеют возможности получить приемлемые условия жизнедеятельности. Следует отметить отсутствие существенных положительных результатов в решении этого вопроса, во-первых, в связи с ограниченностью ресурсов местных и региональных бюджетов, во-вторых, в связи с приобретением осужденными, освобождающимися из учреждений УИС, высокой и устойчивой криминальной культуры.

Интересный эксперимент социальной адаптации осужденных при завершении срока наказания был течение ряда лет проведен в двух штатах США (создание и функционирование специализированных учреждений, так называемых домов на полпути из тюрьмы в общество). Период содержания в этих учреждениях составляет от одного до шести месяцев, в течение которых заключенные обязаны ночевать в учреждении, у них развивают социальные навыки, обучают ремеслам и проводят профилактику наркомании. Эксперимент проводится в США уже 20 лет, в наибольшем масштабе — в Пенсильвании. Ожидалось, что пребывание в этих учреждениях вероятность рецидивов снижается. Специалисты провели специальный анализ результативности профилактики рецидивов по результатам этого дорогостоящего эксперимента. Предварительные исследования показали, что осужденные, прошедшие через “дома на полпути”, становятся рецидивистами в 67% случаев, тогда как те, кого из тюрьмы выпускают сразу на улицу — только в 60%. Одной из причин реальной ситуации авторы исследования считают влияние концентрации преступников в одном месте, что позволяет им координироваться для

совершения будущих преступлений¹⁰⁷. Создание в территориальных органах ФСИН РФ центров социальной адаптации осужденных, выступающих по своим целям аналогами «домов на полпути», признается специалистами УИС эффективным. Однако риск формирования в центрах социальной адаптации профессиональных организованных преступных групп не исключается.

Этап 3 - решение социальных вопросов и осуществление социальной работы после распределения из карантина на протяжении всего времени отбытия наказания. На этом этапе предусматривается осуществление индивидуальных программ ресоциализации. Но составление индивидуальных программ для каждого осужденного в учреждении не реально в связи с трудоемкостью этой работы. Представляется целесообразным разработать некоторую совокупность индивидуальных программ ресоциализации, адаптированных для отдельных групп осужденных. Для осужденных одной группы индивидуализация программ может быть незначительной, а количество индивидуализированных программ приемлемым для их составления и последующей коррекции.

4. Наблюдение и контроль образа жизни осужденного после освобождения, контроль исполнения и совершенствование программ ресоциализации отдельных групп осужденных. Решение этого вопроса в настоящее время следует признать неудовлетворительным в связи с ограниченными возможностями уголовно- исполнительных инспекций и недостаточностью ресурсного обеспечения местных и государственных органов власти.

С 1.07. 2011 года вступил в силу закон №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Административный надзор в соответствии с этим законом осуществляется за лицами, совершившими тяжкие и особо тяжкие преступления или имеющими

¹⁰⁷ Право_RU.mht Д. Романов. Как потратить \$100 млн на рост рецидивной преступности.

2 и более судимостей, если они не продемонстрировали стремления к исправлению. Надзор осуществляют органы внутренних дел. Эта сфера деятельности правоохранительных органов также связана с оценками рисков рецидивных постпенитенциарных преступлений.

Цели выявления причин и условий совершения повторных преступлений лицами, осужденными без изоляции от общества или освобожденными условно-досрочно, являются основными в деятельности уголовно-исполнительных инспекций. По состоянию на 1.01. 2014 года в РФ действовало 2459 инспекций (с учетом филиалов), на учете которых состояло 452700 человек. Предусмотренные функции исполняются главным образом путем контроля поведения соответствующих лиц по результатам учета органов внутренних дел, проверки осужденных по месту жительства и проведения с ними индивидуальной разъяснительной работы. В связи с расширением практики наказаний за уголовные преступления без лишения свободы и амнистией 2015 года объем работ уголовно-исполнительных инспекций значительно возрастает, что, без изменения организации их деятельности, приведет к снижению эффективности и росту рецидивов.

Дополнительно к приведенным сферам применения оценок вероятности ресоциализации в главе 4 приведены метод и инструментарий использования этих оценок в качестве методической основы определения эффективности органов и учреждений УИС и управления ими.

- Пример 2 - риски изменения (облегчения) режима содержания на примере представления к УДО.

УДО может привести к значительным положительным или отрицательным социально-экономическим результатам вследствие массовости этого процесса и различий в личностных характеристиках отдельных осужденных. Актуальность обоснованности представления права на УДО состоит в следующем:

- в большом потенциале сокращения численности «тюремного населения» и вследствие этого снижения бюджетных расходов на содержание УИС;

- в снижении экономических потерь общества вследствие более раннего срока включения осужденных в производительный труд в социуме;

- в стимулировании и формировании возможностей более быстрого и глубокого исправления;

- в преодолении сформировавшейся в последние годы тенденции снижения доли лиц, освобождаемых условно-досрочно¹⁰⁸. Если в 2002 году их доля среди лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, составляла 20,4% от всех освободившихся, то в 2012 году 15,1%, а в 2014 – 10,4%;

- в необходимости снижения риска совершения преступлений лицами, освобожденными по УДО. Лица, имеющие вторую и большее количество судимостей, составляют более половины лиц, отбывающих наказание в учреждениях УИС. При этом эта доля растет (51% в 2002 году, 55% - в 2012 году, в 2014 году- 46,8%). Совершение рецидива может нанести обществу ущерб существенно больший, чем положительный результат первых двух факторов актуальности.

Риски необоснованного представления УДО, появляющиеся в совершении рецидивных преступлений, по данным УФСИН по Тюменской области, представлены в табл. 3.2. Эти данные показывают меньший удельный вес освобожденных по УДО осужденных относительно их количества, отбывших весь срок наказания, за предыдущие 3 года (18,9% против 28,8%). Данные показывают также, что интенсивность совершения рецидивных преступлений освобожденными по УДО и максимальна (45%) в третьем году после освобождения, а осужденных отбывших полный срок наказания – во втором году (42%).

Таблица 3.2.

Рецидивы, совершенные осужденными, отбывшими наказание в учреждениях Тюменской области

¹⁰⁸ Дебольский М.Г. Проблемы риска рецидива при условно-досрочном освобождении осужденных. //Психология и право. 2014, №1.

Годы	Количество освобожденных из учреждений региона по отбытию срока, чел.	Из них возвращено в учреждения УИС региона за период до 2013 года вследствие рецидива, %	Количество освобожденных из учреждений региона по УДО, чел	Из них возвращено в учреждения УИС региона за период до 2013 году вследствие рецидива, %
2010	2096	28,8	1584	18,9
2011	2016	19,3	1600	10,7
2012	1909	7,4	1461	7,7
2013	2324	0,9	913	1,1

Одной из ключевых причин рецидивов освобожденных по УДО является отсутствие четких определений и показателей исправления осужденного, неразработанность методов и моделей достоверных прогнозов исправления. Статья 79 УК содержит требования к лицам, получающим право на условно-досрочное освобождение, принципы которых соответствуют «Рекомендациям (REC) 22 комитета Совета Европы «Об условно-досрочном освобождении». Первое требование ограничивает минимальный срок отбытия наказания в виде лишения свободы. Лицам, совершившим преступление после 18-летнего возраста, этот срок в зависимости от тяжести преступления может изменяться от 1/3 до 2/3 назначенного судом срока. Фактически отбытый срок лишения свободы не может быть менее 6 месяцев. Второе требование – положительные результаты исправления осужденных в течение отбытого срока лишения свободы, принятие осужденным норм и правил жизни в цивилизованном обществе. Это определяющее требование к УДО, но, к сожалению, способ определения степени его выполнения недостаточно четкий, что приводит к ошибкам в отказе или разрешении на условно-досрочное освобождение.

Выделяются три основных последствия этого положения. Первое состоит в низком уровне обоснованности представлений учреждениями документов об УДО в суд¹⁰⁹. Представления к УДО не позволяют судебным инстанциям определить истинный уровень исправления. Вследствие этого

¹⁰⁹ Дебольский М.Г., стр. 37.

суды отказывают примерно 40% осужденным, рекомендованным учреждениями УИС, в освобождении. Вторая причина - стремление руководителей учреждений УИС снизить период досрочного освобождения, с тем, чтобы повысить субъективную оценку готовности осужденного к освобождению. Отказ учреждения в представлении осужденного к УДО дает ему право (ст. 175 УИК) повторно обращаться в суд через 6 месяцев. Первые две причины увеличивают численность осужденных, содержащихся в учреждениях УИС, снижают трудовые ресурсы страны, участвующие в производительной деятельности. Третья причина - исполнение осужденным режима исполнения наказания во многих случаях носит показной характер и используется только как способ сокращения срока лишения свободы и возврата к криминальному образу жизни. Ее игнорирование приводит к росту рецидивных преступлений в обществе. В совокупности влияние всех трех причин может привести к негативным результатам условно-досрочного освобождения. Следовательно, ключевым условием распространения сферы применения УДО как инструмента перевоспитания в настоящее время является разработка и принятие официальной методики определения целесообразности условно-досрочного освобождения.

Принятые в последние годы организационно-правовые решения по контролю деятельности находящихся вне мест лишения свободы осужденных, несомненно, способствуют снижению постпенитенциарной преступности. Но принятые меры представляются несистемными (из наблюдения, контроля и социальной помощи исключены лица, не совершавшие тяжких преступлений и отбывшие полный срок наказания), отмечается несовершенство этой деятельности в связи с отсутствием закона о пробации, недостаточно ресурсное обеспечение деятельности инспекций. Недостатки постпенитенциарного контроля осужденных остаются значимыми причинами интенсивности и тяжести рецидивов.

Обоснованность идентификации рисков преступности может быть значительно повышена при использовании нескольких методов, сравнительный анализ которых приведен в таблице 3.3.

Таблица 3.3.

Сравнение методов идентификации рисков

Метод идентификации	Преимущества	Недостатки
1.«Мозговой штурм»	Способствует взаимодействию членов группы. Быстрый не ресурсоемкий	Может проявиться преобладание одного эксперта. Можно сосредотачиваться только в конкретных областях
2.Метод номинальных групп	Уменьшает эффект доминирующей личности. Обеспечивает взаимодействие участников. Дает упорядоченный список рисков	Требует много времени. Высокая нагрузка организатора
3.Опрос экспертов	Используется прошлый опыт	Эксперт может быть предвзятым. Требует много времени
4.Метод аналогий	Использует прошлый опыт для исключения проблем в будущем	Требует много времени. Легко получить результаты не подходящие для данного случая. Аналогия может быть неконкретной.

Таким образом, управление рисками рецидивов требует знания типовых факторов риска, инициирующих рецидивы каждого осужденного в постпенитенциарный период, умения идентифицировать специфические для групп осужденных факторы и разрабатывать эффективные управленческие решения по предупреждению рисков. Формирование перечня факторов риска и оценка их вероятности и общественной опасности являются первым этапом управления рисками рецидивов, базой разработки и реализации индивидуальных программ исправления осужденных. Это означает необходимость разработки теории, методики и инструментария прогнозирования рисков совершения рецидивов осужденными.

3.2. Оценка вероятности постпенитенциарных преступлений

В настоящей и предшествующих работах авторов основное назначение исследования криминогенных факторов состоит в оценке вероятности их влияния на совершение рецидивных преступлений после освобождения. Этот подход соответствует использованию криминогенных факторов в практике управления уголовно-исполнительной системой, в частности, при решении вопроса об условно-досрочного освобождения зарубежных стран¹¹⁰. В России факторы риска осужденных косвенно используются для оценки критериев исправления. Критерии исправления выступают здесь как промежуточное звено между факторами криминогенности и результатами их реализации. При этом, поскольку критерии исправления осужденных не имеют однозначного и количественного выражения, их учет повышает уровень неопределенности, вносимый неопределенностью факторов риска. В итоге достоверность влияния факторов на вероятность рецидивов снижается.

Один из методов оценки риска постпенитенциарных рецидивов преступлений осужденными (наименее исследованная и наиболее значимая с позиций общественной эффективности УИС сфера проявления рисков), был предложен авторами ранее¹¹¹. В основе подхода – идентификация и интегральная оценка (сила проявления и значимость фактора в общей их совокупности) криминогенных факторов. Подход и метод основаны на оценках вероятности рецидивов осужденных после освобождения и их значимости с позиции социально-экономических потерь общества. При таком подходе риск пенитенциарных преступлений осужденным рассматривается как один из факторов риска после освобождения. Объектом оценки рисков являются отдельные осужденные. Интеграция этих данных позволяет получить оценки по отдельным группам осужденных, учреждениям и ФСИН в целом.

Процедурно метод включает:

¹¹⁰ Дебольский М.Г., с. 44.

¹¹¹ Терехин В.И. Эффективность УИС: сущность и методы количественной оценки: монография. – Академия ФСИН России, 2014, стр.157-161.

- идентификацию и классификацию факторов риска осужденных по характеристикам личности на момент поступления в учреждение, показателям поведения осужденных в учреждении и значениям основных факторов жизнедеятельности осужденного после освобождения. При этом используется наиболее простое понимание риска: риск определяется как вероятность совершения рискованного события (рецидива преступления после отбытия наказания). Дальнейшим ее развитием может стать применение стоимостной оценки риска, метода дерева решений и др.;

- значения экспертных оценок значимости групп факторов и отдельных факторов, суммы оценок по всем группам и по факторам отдельной группы равны единице;

- экспертные оценки относительного уровня (силы) соответствующих факторов должны соответствовать шкале, например, в диапазоне от 0-100 (0 - отсутствие этого фактора риска у объекта оценки, 100 – наивысшее значение риска объекта по этому фактору).

Риск совершения рецидива освобождаемым осужденным в соответствии с этим алгоритмом определяется по формуле:

$$P = \sum_i \alpha_i \sum_j \beta_{ij} * S_{ij} \quad (3.1)$$

Где:

- α_i - значимость (сила влияния) i -й группы факторов риска на вероятность рецидива;

- β_{ij} - значимость (сила влияния) j -го фактора i -й группы факторов риска на вероятность рецидива;

- S_{ij} – уровень тяжести преступления по j -му фактору i -й группы факторов риска.

При учете в (3.1) только факторов риска, формирующихся в УИС, может быть определен вклад органов и учреждений в общую вероятность риска рецидива после освобождения. Этот подход использован нами при определении общесистемного критерия эффективности УИС (см. п. 4.2). Отметим, что подход к определению «вклада» отдельных

правоохранительных органов в общие результаты борьбы с преступностью, обоснованный нами ранее, получил определенное развитие¹¹². Эта работа представляется нам важным дополнением методов и моделей экономической теории преступности.

В таблице 3.4 в качестве примера приведены также количественные значения факторов риска одного осужденного, отбывающего наказание в учреждении УИС, и результаты оценки риска совершения им рецидивных преступлений. Показатели значимости и силы влияния, приведенные в числителе, соответствуют условиям 2012 года, в знаменателе – условиям 2015 года. Причины, сделавшие необходимыми соответствующие изменения, приведены далее. Итоговая оценка риска рецидива по характеристикам на момент поступления в учреждение данным (2015 года (42,5%) показывает низкую вероятность ресоциализации осужденного. Но достаточно эффективная воспитательно - ресоциализационная деятельность и ожидаемая благоприятная среда после освобождения снижают вероятность рецидива этим осужденным до 28%.

Таблица 3.4.

Оценка риска (вероятности) рецидивов осужденного

Группы и факторы риска	Значимость показателя группы, α_i , отн. знач.	Оценка уровня риска фактора ¹¹³ , баллы	Степень влияния фактора риска осужденного, баллы, (пример)	Примечание (предложения по оценке диапазонов уровня риска, баллы)
1	2	3	4	5
1-ая группа. Персонализированные факторы риска. Значимость группы – 0,3/(0,45). 1.1. Категория совершенного преступления	0,2/(0,1)	80	16/(8)	-Убийства – (20-40). -Тяжкие и особо тяжкие -40-60.

¹¹² Преступность с позиции теории систем. [economic.chat.ru>crim/crim05.htm](http://economic.chat.ru/crim/crim05.htm)

¹¹³ Пример по одному осужденному.

1.2. Тип преступности	0,2/(0,15)	20	4/(3)	-Грабежи - (50-90) -Кражи – (90-100) . -Однократное преступление – (10-40) -Многokратные преступления – (41-70). -Участие в ОПГ – 71-100
1.3.Прокриминальная позиция (оправдание совершенного преступления)	0,1	0	0	-Да – 50. -Не выяснено – 30. - Нет – 0.
1.4.Особенности характера личности, влияющие на вероятность рецидива (агрессивность, импульсивность, склонность к применения насилия для достижения своих целей и др.)	0,25/(0,15)	50	12,5/(7,5)	- От 0 до 100.
1.5.Необоснованное позиционирование себя в обществе (потребность в доминировании и признании, эгоцентризм, нереалистические притязания в отношении своего жизнеустройства).	0,05	30	1,5	Да – 100. -Не выяснено – 30. - Нет – 0.
1.6. Систематическое потребление алкоголя и психотропных веществ	0,2/(0,15)	30	6/(4,5)	В зависимости от частоты использования: -алкоголь -10-50. -наркотики – 60-100.
1.7. Возраст осужденного	0,15	40	6	До 25 лет: 70-100; 25-35 – 30-50; свыше 50 лет: 10-30.
1.8.Характеристика семьи	0,15	(50)	7,5	Полная благополучная семья, отсутствие судимостей у близких родственников - 0. Сложные отношения в семье, неполная семья - 30-60. Сложные отношения в семье, наличие судимостей у близких родственников -50-100.
Общее влияние факторов 1-й группы риска	Персонифицированное значение риска 16+4+0,75+0+1,5+6=28,25, (42,5) Вклад в итоговую оценку вероятности рецидива:			

	28,25*0,3=8,5% (42,5*0,45=19,1%)			
<p>2-ая группа. Факторы риска, определяемые поведением в учреждении (факторы влияния приговора и воспитательной деятельности) Значимость группы – 0,3/ (0,2).</p>				
2.1. Отношение к труду в учреждении	0,25	0	0	Добросовестное отношение – 0. -Негативное отношение к трудовой деятельности – 50. -Отказ от трудовой деятельности – 90-100.
2.2. Образ жизни в учреждении. Отношение к установленному порядку отбывания наказания	0,2	20	4	-Нарушений правил поведения в учреждении не было – 0. -Отдельные нарушения правила поведения нарушались. Тяжких нарушений не было – 20. -Систематические нарушения, в том числе – тяжкие – 70-100.
2.3. Отношение к криминальной субкультуре и криминальным лидерам учреждения	0,2	20	4	-Негативное отношение – 0. -Неопределенное отношение – 10-30. -Положительное отношение, стремление к лидерству – 40-60. -Лидер криминальной группы в учреждении – 80-100.
2.4. Социально-полезные связи с социумом (включая отношение к религии)	0,1	40	4	-Систематическая социально полезная связь с социумом – 0. -Социально-полезная связь эпизодическая – 20-50. -Отсутствие социально-полезной связи – 80-100
2.5. Жизненные планы и намерения после	0,25	10	2,5	-Устойчивое желание к социальной адаптации

освобождения				– 0-10. -Неопределенное отношение к социальной адаптации – 40-60. -Неприятие законопослушного поведения – 90-100.
Общее влияние факторов 2-й группы риска	Персонифицированное значение - 14,5 Вклад в итоговую оценку вероятности рецидива по двум группам факторов: $14,5 * 0,3 = 3,25\%$ / (2,9)			
3-ья группа. Факторы риска рецидива, инициируемые внешней средой. Значимость группы 0,4 / (0,35)				
3.1. Возможности трудоустройства на приемлемые для осужденного работы (специальность, квалификация, отношение к работе, обоснованность притязаний).	0,2	20	4	- Вероятность получения устойчивой работы – 10-20. - Неустойчивая малоквалифицированная низкооплачиваемая работа – 50. -Отказ от предлагаемой легальной работы – 100.
3.2. Жилищные условия	0,15	0	0	-Жилищные условия являются защитным фактором от рецидивов -0. -Проживание в общежитии или найме жилья – 20-50. -Отсутствие определенного места жительства – 50-100.
3.3.Семейное положение	0,15	0	0	- Полная устойчивая семья – 0 - Семьи до осуждения не было – 30-50. - Семья распалась в период отбывания наказания - 50-100.
3.4.Финансовые проблемы	0,1	20	2	-Устойчивое финансовое положение (защитный фактор от рецидивов) -0. -Наличие долгов – 20-50. -Низкая заработная плата -20-40. -Завышенные

3.5 Социальное окружение и социальные контакты	0,25	30	7,5	<p>потребности – 50-100</p> <p>-Устойчивые связи в социуме, являющиеся защитным фактором рецидивов – 0.</p> <p>-Социальные связи не являются фактором защиты от рецидивов, криминогенные связи не постоянны -20-40.</p> <p>-Социальное окружение – криминальная среда – 70-100.</p>
3.6. Контроль жизнедеятельности правоохранительными службами и помощь в социальной адаптации	0,15	50	7,5	<p>-Эффективная помощь осужденному после освобождения (комплексная в соответствии с действующими нормативными актами России помощь освобожденным осужденным в социальной адаптации) - 0</p> <p>-Неэффективная служба пробации – 50-60.</p>
Общее влияние факторов риска третьей группы	Персонифицированное значение - 19,5 Вклад в итоговую оценку вероятности рецидива по трем группам факторов: $19,5 * 0,4 = 7,8\%$ /(6%)			
Вероятность совершения осужденным постпенитенциарных рисков $8,5 + 3,5 + 7,8 = 19,8\%$ /(28%)				

Использование этого метода в ряде учреждений УИС показало возможность его практического использования в характеристике рецидивоопасности не только отдельных осужденных, но и всего контингента осужденных в учреждении. Так, сотрудниками ИК-1 УФСИН России по Тамбовской области по указанной схеме были оценены 50 осужденных данного учреждения, половина из которых содержались на момент оценки в строгих условиях (группа «С»), а вторая половина – в

облегченных (группа «О»)¹¹⁴. Оценка производилась начальниками отрядов совместно с оперуполномоченными, психологами, сотрудниками отдела безопасности и специалистами по социальной работе.

Поскольку ФКУ ИК-1 УФСИН России по Тамбовской области, как и все другие исправительные учреждения, содержит осужденных определенной категории (является колонией строгого режима для содержания осужденных, лишенных свободы впервые), не стал неожиданным тот факт, что по группе факторов риска «Категория совершенного преступления» значения различались незначительно. Однако, следует отметить, что значения группы «С» по факторам «Тип преступности» и «Необоснованное позиционирование себя в обществе» практически в 2 раза превышают соответствующие значения группы облегченного режима. В то же время степень влияния систематического потребления психотропных веществ у группы «О» выше, чем у группы «С». Анализ личных дел осужденных показал, что именно в состоянии алкогольного опьянения и было совершено более четверти преступлений.

В целом по группе персонализированных факторов риска полученные значения указывают на то, что риск рецидива осужденных содержащихся в строгих условиях выше соответствующего риска осужденных из облегченных условий (табл. 3.5).

Таблица 3.5.

Результаты средней оценки персонализированных факторов риска

№ п/п	Фактор риска	Оценка уровня риска осужденных группы «С», баллы	Оценка уровня риска осужденных группы «О», баллы
1.	Категория совершенного преступления	46	35

¹¹⁴ Приводится по магистерской диссертации В. Г. Третьякова «Функции риск-менеджмента в управлении УИС», Рязань, Академия ФСИН России, 2014.

2.	Тип преступности	46	28
3.	Прокриминальная позиция	38	29
4.	Особенности личности, влияющие на вероятность рецидива	61	48
5.	Необоснованное позиционирование себя в обществе	46	30
6.	Систематическое потребление алкоголя и психотропных веществ	26	32

По группе факторов риска, определяемых поведением осужденного в исправительном учреждении, разница значений превышает 4 раза (табл. 3.6). Это может свидетельствовать о большей прокриминальной убежденности осужденных группы «С», соблюдении ими «тюремных» законов. Эффективность воспитательной деятельности с этими осужденными в учреждении низка.

Таблица 3.5.

Результаты оценки факторов риска рецидива, определяемых поведением осужденных в исправительном учреждении

№ п/п	Фактор риска	Оценка уровня риска осужденных группы «С», баллы	Оценка уровня риска осужденных группы «О», баллы
1.	Отношение к труду в учреждении	64	1
2.	Образ жизни в учреждении. Отношение к установленному порядку отбывания наказания	59	6
3.	Отношение к криминальной субкультуре и криминальным лидерам учреждения	34	8
4.	Социально-полезные связи с социумом (включая отношение к религии)	33	31
5.	Жизненные планы и намерения после освобождения	56	27

Самая большая разница значений анализируемых групп осужденных наблюдается по фактору риска «Отношение к труду в учреждении» (в 64

раза!). Значительное большинство осужденных, содержащихся в строгих условиях, не желают трудиться в центре трудовой адаптации, либо выполнять работы по хозяйственному обслуживанию (с заработной платой), категорически отказываются от выполнения неоплачиваемых работ по благоустройству учреждения. В соответствии с УИК РФ (ч. 6 ст. 103, ч.1 ст. 116) уклонение осужденных от труда является одним из злостных нарушений установленного порядка отбывания наказания. Существенно больший риск рецидива у осужденных группы «С» наблюдается и по фактору риска «Образ жизни в учреждении». Установленный порядок исполнения и отбывания лишения свободы (режим) выражает сущность наказания в виде лишения свободы, в нем реализуется объем соответствующих каждому виду этого наказания лишений или ограничений прав и свобод осужденного. Оценка отношения осужденных к установленному порядку отбывания наказания различается по группам в 9,8 раза.

Аналогично рассчитаны результаты оценки вероятности рецидивов анализируемых групп осужденных по факторам внешней среды. Общие результаты приведены в таблице 3.7.

Таблица 3.7.

Интегральная оценка риска рецидива осужденных

№ п/п	Группа факторов	Значимость группы, отн. знач.	Оценка уровня риска осужденных группы С, баллы	Степень влияния факторов риска (группа С)	Оценка уровня риска осужденных группы О, баллы	Степень влияния факторов риска (группа О)
1.	Персонализированные факторы риска	0,3	44,9	13,47	35,5	10,65
2.	Факторы риска, определяемые поведением в учреждении	0,3	51,9	15,57	12,9	3,87
3.	Факторы риска рецидива,	0,4	45,4	18,16	31,3	12,52

инициируемые внешней средой					
Вероятность ресоциализации осужденных группы С составит 100-13,47-15,57-18,16=52,8 (риск рецидива 47,2%)					
Вероятность ресоциализации осужденных группы О составит 100-10,65-3,87-12,52=72,96 (риск рецидива 27,04%)					

Описанный метод апробирован также по оценке вероятности совершения рецидивных преступлений отдельными осужденными, отбывающими наказание в учреждениях УИС. Ниже (таблица 3.8) приводится фрагмент расчетов, выполненный магистрантом Академии ФСИН России В. Хаустовым¹¹⁵, по исправительным учреждениям Находкинского гарнизона Приморского края. Анализ результатов подтверждает значимость выявленных основных факторов риска (тяжести совершенного преступления, количества судимостей и ожидаемых условий жизнедеятельности в постпенитенциарный период). Подобный анализ по всем осужденным, содержащимся в учреждении, может использоваться в качестве инструмента повышения эффективности ресоциализационной работы персонала УИС за счет более целенаправленной ее организации.

Таблица 3.8.

Сравнительная характеристика ожидаемого уровня ресоциализации осужденных.

Осужденные	ст. УК РФ	Срок лишения свободы	Отбывают наказание	Вероятность ресоциализации	Вероятность ресоциализации с учетом ожидаемых постпенитенциарных условий
Первый	319, 131 ч.1, 69 ч.2, 77 ч.1	3г 10 мес.	Второй раз	Маловероятна (20%)	Маловероятна (15%)
Второй	319, 132, ч.169 ч.2, 69 ч.5	3г 6 мес.	Первый раз	Маловероятна (10%)	Вероятна (25%)
Третий	166 ч.2, 30 ч.3	2г 2 мес.	Второй раз	Маловероятна (20%)	Невозможна (10%)

¹¹⁵ Хаустов В.В.. Совершенствование методов оценки и анализа эффективности деятельности учреждений УИС. Магистерская диссертация. Рязань. Академия ФСИН России, 2014.

Четвертый	158 ч.2, 158 ч.3	2г	Первый раз	Вероятна (55%)	Вероятна (55%)
Пятый	162 ч.2	1г 8 мес.	Первый раз	Вероятна (60%)	Вероятна (55%)
Шестой	158 ч.2,	4г 6 мес.	Третий раз и более	Невозможна (0%)	Невозможна (0%)
Седьмой	158 ч.2	1г 1 мес.	Первый раз	Высокая (80%)	Высокая (75%)
Восьмой	105 ч.1	9л 8 мес.	Третий раз и более	Невозможна (3%)	Невозможна (0%)
Девятый	105 ч.2	9 л. 1 мес.	Третий раз и более	Невозможна (0%)	Невозможна (0%)
Десятый	112 ч.2	5 лет	Второй раз	Высокая (60%)	Высокая (60%)

Изменения внутренней и внешней сред учреждений УИС делают необходимым внесение определенных изменений в состав факторов вероятности ресоциализации и их значимости. Доработка рассмотренного выше метода в настоящей работе показали возможность повышения объективности и точности оценок вероятности рецидивов по трем направлениям.

1. Повышение обоснованности оценок значимости отдельных факторов и их групп на основе учета тенденций изменения оценок осужденными. Наибольшее влияние на изменения факторов рецидивной преступности оказали изменения личностных характеристик осужденных и степени их адаптации к условиям жизнедеятельности в социуме.

Авторы считают, что в стране наблюдается снижение роли УИС в процессе перевоспитания осужденных и снижении вероятности рецидивов. Остающаяся значительной доля рецидивных преступлений, ее омоложение свидетельствуют о растущем потенциале интенсификации рецидивной преступности. Снижение общей преступности в последние годы связано, главным образом, с развитием правовых детерминантов определения состава деяния, относимого к преступлению, а снижение численности осужденных к

лишению свободы – изменением норм уголовного и уголовно-исполнительного права, амнистии.

Тенденция снижения роли отбывтия наказания в виде лишения свободы в постпенитенциарной реабилитации подтверждается и опытом значительной части руководителей и специалистов органов и учреждений УИС, выявленной авторами в процессе их опроса и анкетирования. Причины формирования этой тенденции состоят в следующем. Во-первых, требования правоохранительных органов к деятельности учреждений УИС не акцентированы на постпенитенциарную реабилитацию осужденных. Во-вторых, реабилитационные функции учреждений УИС снижаются вследствие недостаточности стимулов осужденных к оплачиваемому труду в учреждениях и снижению его профессионального уровня, что определяет низкие возможности использования полученных в учреждениях трудовых навыков после освобождения. В-третьих, возрастают требования осужденных к условиям их жизнедеятельности после освобождения (престижность работы, ее оплата, условия проживания и др.). Рост требований освободившихся осужденных представляется обоснованным в силу роста качества жизни населения и улучшения содержания осужденных. Но при этом условия отбывтия наказания осужденными сравнимы или даже превосходят качество жизни определенной части населения. Такое несоответствие общественному пониманию справедливости не способствует ресоциализации осужденных и восприятию приговора как стимула отказа от рецидивов. В-четвертых, снижается значимость тяжести (кары) уголовного наказания как инструмента достижения общественной справедливости и воспитания осужденных, а гуманизация еще не стала инструментом их воспитания. В-пятых, государственные ресурсы и стимулы участия бизнеса и органов муниципального управления в ресоциализации отбывших наказание в виде лишения свободы недостаточны для сколь-нибудь приемлемого удовлетворения их притязаний. В-шестых, в условиях

отсутствия закона о пробации недостаточно эффективным является надзор за освободившимися осужденными, склонными к рецидивам.

В связи с перечисленными выше причинами растет значимость персонализированных факторов риска совершения постпенитенциарных рецидивов. Предлагается ввести в ранее рекомендованные нормативы оценки вероятности рецидивов следующие изменения (в таблице 1.3 они выделены жирным шрифтом):

- значимость первой группы факторов риска группы увеличить с 0,3 до 0,45, факторов второй группы – снизить с 0,3 до 0,2, третьей – снизить с 0,4 до 0,35;
- в состав факторов первой группы ввести показатели:
 - возраст осужденного. На основе ранее приведенной информации можно утверждать большую склонность к рецидивам лиц в возрасте от 18 до 25 лет. Значимость этого фактора риска для этого возраста максимальна 100 баллов, для лиц, совершивших первое преступление в более старшем возрасте она существенно ниже;
 - характеристика семьи осужденного (устойчивая, неустойчивая) и наличие в составе членов семьи лиц, имеющих (или имевших) судимость.

Введение этих изменений привело к изменению значимости всей совокупности факторов первой группы и вклада этой группы в интегральную оценку вероятности рецидивов. Она возросла с 8,5% до 19,1%. Общая оценка вероятности ресоциализации осужденного при изменении значимости и состава факторов снизилась вследствие возраста осужденного и неблагополучной семьи. Вероятность рецидивов выросла с 19% до 28%.

Большую точность может обеспечить детерминированная оценка при более глубокой дифференциации проявлений факторов.

2. Переход от детерминированных значений факторов риска к стохастическим оценкам силы влияния отдельных факторов при сохранении детерминированности оценок значимости. Обоснованность такого подхода

определяется тем, что оценки значимости определяются экспертами для значительных по составу групп осужденных. Учет стохастичности оценок значимости в условиях использования их для постановки целей и определения результатов должен быть детерминированным, т.к. это определяет возможность однозначной оценки. Кроме того, при наличии представительной группы экспертов и использования последовательности экспертиз с промежуточным согласованием результатов, «мозгового штурма» и других методов повышения обоснованности экспертиз оценки приобретают достаточную устойчивость. Необходимость их дифференциации в этом случае становится необходимой только при выделении некоторых специфических групп осужденных.

Что же касается экспертных оценок уровня отдельных факторов, то они выполняются меньшей группой экспертов (специалистами учреждений УИС), имеющих различный профиль деятельности (социологи, психологи, начальники отрядов и др.) и различный опыт анализа жизни осужденных после освобождения. Согласование их позиций может быть недостигнуто и в связи с трудоемкостью оценки каждого осужденного, содержащегося в учреждении.

Возможны следующий подход и процедура вероятностной оценки уровня (силы) отдельных факторов:

-за основу оценок принимается скорректированная шкала, представленная в таблице 3.3. Все оценки этой шкалы рассматриваются как наиболее вероятные значения при нормальном законе распределения;

-эксперты (или привлеченные ими специалисты в области математической статистики) могут обосновать дисперсию и доверительные интервалы отклонения уровня факторов для определенной вероятности, соответствующие, например, отклонениям в 1σ (34,2% отклонений от наиболее вероятных значений силы влияния факторов), где σ – среднеквадратическое отклонение случайной величины от среднего его значения. Это означает их согласие считать равновеликими и равно

вероятными значения роста и снижения силы факторов всех осужденных. Предположим, что оценки значимости фактора риска имеют нормальное распределение (рис. 3.2). Повышение уровня обоснованности согласованного уровня оценок можно достигнуть учетом размаха (дисперсии) распределения. В соответствии с законом нормального распределения минимальное значение оценки по фактору с вероятностью 68,3% равно (наиболее вероятному значению $-\sigma$), с вероятностью 95,4% он равен (наиболее вероятному значению -2σ) и т.д.;

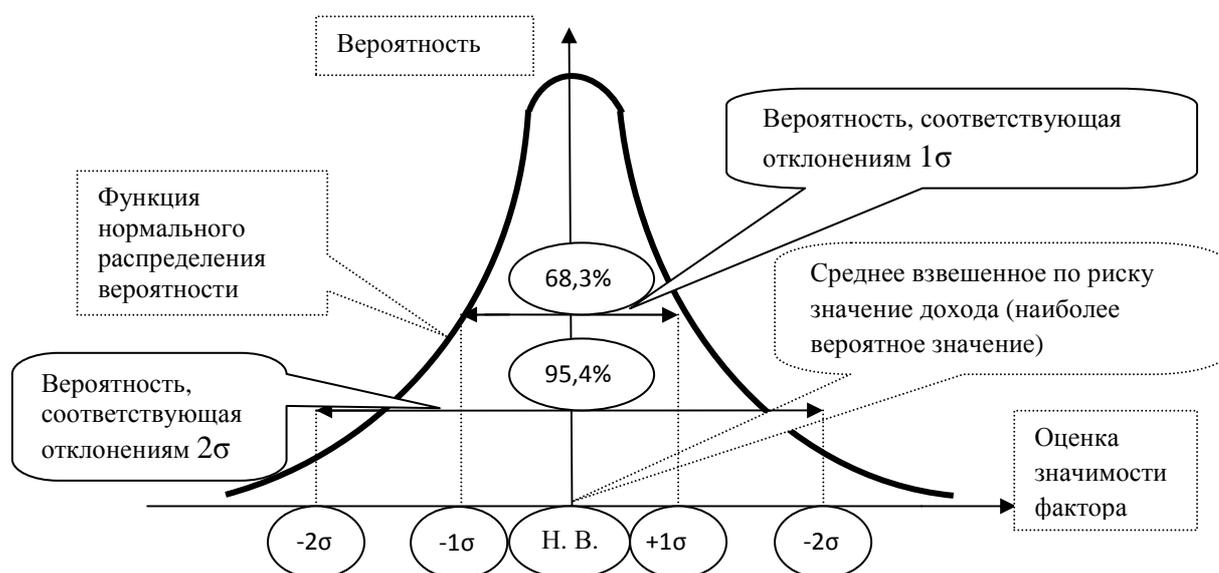


Рис. 3.2. Размах вероятности для нормального распределения

-если эксперты пришли к выводу о том, что закон распределения силы фактора на момент прибытия осужденных в учреждение или на момент освобождения не симметричен, то необходимо использовать логнормальные кривые распределения. Если, например, предполагается, что реальные значения силы факторов выше определенных вследствие соответствующих действий (симуляций, оппортунизма) осужденных, то можно использовать кривую логнормальное распределение со сдвигом в сторону больших значений факторов. В противном случае – наоборот, в сторону меньших значений.

В итоге сила каждого (или отдельных) фактора представляется диапазоном значений в определенном диапазоне вероятностей. Значение диапазона не должно быть излишне высокой, поскольку это сделает оценки рецидивности размытыми, их использование в планировании и управлении не даст ожидаемого результата. Если же граница диапазона заужена, то значения доверительной вероятности недостаточны для оценки диапазона уровня факторов. Нами предлагается оценка значений факторов в диапазоне $\pm 1\sigma$ от наиболее вероятного значения фактора.

3. Расширение состава факторов риска за счет включения в него наиболее значимых внешних рисков - рисков радикальных организационных изменений системы, инициированных государственной политикой в сфере правоохранительной деятельности, рассматривается ниже (см. п. 3.3).

3.3. Радикальные организационно-правовые изменения в УИС как объект риск-менеджмента

Основной особенностью современного этапа развития социально-экономических систем, определяющей эффективность их функционирования, является ускорение темпов создания и тиражирования инноваций. При этом скорость принятия решений становится не менее важной характеристикой качества управления, чем его научно-технический уровень. Всякое развитие связано с определенными изменениями, поэтому концепции теории изменений, сформировавшись позднее некоторых концепций стратегического менеджмента и риск-менеджмента, в последние годы стали весьма востребованным инструментом совершенствования управления.

Теория изменений как одно из направлений менеджмента исследует наиболее общие закономерности (движущие силы, основные этапы, причинно-следственные связи) развития (изменений) различных объектов от отдельного индивида до организаций и стран. При этом в теории изменений исследуются общие закономерности и особенности управления непрерывными (непрерывная адаптация, коррекция происходящих

процессов), эпизодическими (существенные изменения, вызванные изменениями внешней среды) и другими видами изменений на основе множества классических теорий развития природы, человека, общества. Если непрерывная адаптация организации к изменениям внешней среды запаздывает (отставание нарастает), то организация вынуждена проводить эпизодические (революционные) изменения. Они более радикальны (глубоки), затратны, зачастую осуществляются частично и, как правило, приводят к потерям организации вследствие запаздывания необходимых изменений. Изменения инициируются менеджерами высших уровней, связаны с изменением миссии и (или) стратегической цели.

Основные причины значительного роста интереса менеджеров всех уровней к теории изменений и ее развития состоят в повышении темпов и результативности инновационных изменений в организации условий производства и управления. Инновационные преобразования составляют цели и сущность изменений организаций (организационных изменений), формируя условия их выживания и роста эффективности за счет большего соответствия характеристик внутренней среды изменениям внешней. Изменения внешней среды включают институциональные преобразования и рыночные изменения. Зачастую считается, что они являются основным фактором необходимости и неизбежности изменений. Но, поскольку изменения внешней среды объективны по отношению к отдельной организации, более глубокой причиной необходимости изменений социально-экономических систем является состояние внутренней среды. Это положение, доказанное известным русским социологом Питиримом Сорокиным¹¹⁶, по нашему мнению, не отвергает влияние изменений внешней среды, но определяет необходимость оценки и анализа и приведения в соответствие внутренней среды организации с текущим и перспективным состоянием внешней. При этом ориентация организации на требования

¹¹⁶ Питирим Сорокин. Социальная и культурная динамика : Исследования изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений (пер. с англ.). Санкт-Петербург : Изд-во Рус. Христиан. Гуманитар. Ин-та, 2000. – 1054 с.

внешней среды обеспечивает ее гибкость, приоритет ориентации на внутреннюю среду – стабильность. В стратегическом периоде оптимальное сочетание стабильности и гибкости – главное условие эффективности и потому важнейшая характеристика качества управления.

Здесь и далее под организационными изменениями понимается преобразование организации. В узком понимании эти преобразования включают: изменение производственной структуры, организационно-правовой формы, системы управления, основного продукта, рынков сбыта, основных технологий и др. Эти изменения приводят собой к изменениям содержания рутин (многократно повторяющихся действий в системе управления). Поэтому зачастую организационные изменения исследуются как изменения рутин без учета изменений вызвавших их причин. Рутин проявляются через организационную память и запоминаются путем действий. Ханнан и Фридмен¹¹⁷ считают, что организации обладают относительно постоянным и ограниченным набором рутин. Их изменения при естественном наличии определенного противодействия требуют значительных ресурсов на изменения соответствующих нормативных актов, обучение, привитие навыков, контроль исполнения. В широком понимании организационные изменения выражаются изменениями организационной культуры организации.

Для целей настоящей работы наиболее приемлемой моделью определения сущности и формирования инструментария количественной оценки мы считаем модель Д. Дэнисона¹¹⁸. В преобразованном авторами виде она представлена в таблице 3.9.

Таблица 3.9.

Модель оргкультуры организации Д. Дэнисона (табличная форма)

Внешняя	Приспосабливаемость			Оргкульт	Миссия			Стабильность
	Ориентац	Обуче	Осущес		Виде	Цели	Страте	

¹¹⁷ Ханнан М.Т., Фридмен Дж. Концептуальные основы организационных изменений. В сб. «Управление изменениями: Хрестоматия». 2 изд. Высшая школа менеджмента СПбГУ. СПб.: 2010, стр. 15

¹¹⁸ Дэнисон Д., Хойшберг Р., Лейн Н. Изменение корпоративной культуры в организациях. СПб: ПИТЕР, 2013. – 192 с.

ориента ция	ия на клиента	ние органи за ции	т вление пермен	тура организа ции: гибкость и перемен ы	ние		гия	и направ лен ность
Внутрен няя ориента ция	Вовлеченность				Устойчивость			
	Развитие способно стей	Полно мочия	Команд ная ориента ция		Ключ евые ценно сти	Соглас ие	Коорди нация и интегр ация	

Вследствие неопределенности ожидаемых или происходящих изменений внешней среды и качества управления изменениями они могут приводить к дополнительным несоответствиям внутренней среды организаций требованиям внешней среды (росту рисков) и формировать дополнительные потери. Основным источником потерь организации при реализации организационных изменений являются негативные результаты рисков снижения стабильности и вызванные этим снижение социально-экономических результатов деятельности.

Риски организационных изменений УИС связаны с вероятностью появления угроз и возможностей, открываемых изменениями внешней среды, проблемами структурной инерции, оппортунизма персонала, потерями стабильности. Риски изменений минимальны, а результаты максимально эффективны, если:

-организация восприимчива к планируемым изменениям (имеется опыт аналогичных изменений и необходимые ресурсы, создана квалифицированная команда изменений);

-можно прогнозировать появление случайно или планомерно создаваемых инноваций и их содержания. Если изменения внешней среды незначительны и нерегулярны, прогноз стратегических организационных изменений организации наименее достоверен, риск как вероятность – максимален, а его стоимостная оценка незначительна;

-имеется достаточно высокая согласованность интересов отдельных собственников и менеджеров компаний с результатами ожидаемого влияния

инноваций на результаты деятельности организации и способов, используемых для управления организационными рисками;

-содержание и сроки планируемых изменений соответствуют или опережают достоверно определенные (прогнозируемые и происходящие) изменения внешней среды;

-темпы (скорость) реализации организационных изменений соответствуют или превосходят ожидаемые темпы изменений внешней среды.

Организационные изменения реализуются в процессе:

-возникновения новых организаций, заменяющих старые, неадекватно реагирующие на инновации. Новые формы организаций могут оказать значительное влияние на изменения существующих организаций, во-первых, если преимущества новых форм значительны и бесспорны, во-вторых, если существующие организации располагают необходимыми ресурсами и не ограничены нормативно-правовыми актами. Показательным примером инициации этого вида могут быть первые опыты эффективного использования индивидуальных технических средств наблюдения за осужденными, а также предусмотренные Концепцией изменения в структуре учреждений УИС (рост доли тюрем);

-рациональной адаптации существующих организаций в процессе их приспособления к изменениям внешней среды в соответствии со стратегией развития. Изменения внешней среды связаны, прежде всего, с изменениями технологии производства (оказания услуг), с увеличением уровня рыночной неопределенности и рисков, изменением степени государственного регулирования и др. Эта инициация наиболее распространена, разнообразна и доступна, а в краткосрочном периоде – эффективна и перспективна с позиций перехода к инициациям первого типа.¹¹⁹ Своевременные

¹¹⁹ Ван-де-Вен Э., Пул М.С. Объяснения развития и изменений в организациях. В сб. «Управление изменениями. Хрестоматия». 2 изд. Высшая школа менеджмента СПбГУ. СПб.: 2010. С.64-107.
.А.Сергеев. Управление в эпоху перемен: переход к новой организационной парадигме. В сб. статей «Управление изменениями: развитие в условиях неопределенности». Сб. статей. – М.: ИКПР, 2013. 192 с.

структурные изменения повышают устойчивость организаций, т.е. снижают необходимость ближайших последующих изменений;

- эндогенных изменений характеристик организаций без ориентации на динамику характеристик внешней среды. Практика таких изменений показывает низкий уровень их эффективности в стратегическом периоде.

Результаты изменений наиболее реально оцениваются по изменениям финансовых показателей (прибыли, рентабельности, выручке и др.). Для УИС объективные результаты организационных изменений могут быть определены по изменениям общественных социально-экономических потерь от рецидивной преступности (гл. 4). Но обеспечить объективность оценок результативности и эффективности планируемых организационных изменений достаточно сложно. Во-первых, требуется идентифицировать организационные изменения по содержанию и частоте использования рутин, поскольку стабильность рутин может свидетельствовать об отсутствии организационных изменений. Во-вторых, многопараметрические стохастические зависимости финансовых показателей не обеспечивают адекватности элиминирования организационных изменений из общего состава факторных признаков. В-третьих, эффект организационных изменений всегда имеет неопределенный лаг запаздывания, в течение которого результаты нестабильны. В-четвертых, организационные изменения, инициируемые свыше в виде государственных программ, зачастую приводят к ожиданиям искаженных (слишком благоприятных) результатов вследствие повышенного интереса к программам изменений (Хоторнский эффект). Представляется, что Хоторнский эффект проявился и при утверждении Концепции развития УИС до 2020 года.

Управление организационными изменениями является одной из наиболее важных в настоящее время функций менеджмента организаций. Остро стоит проблема оптимального сочетания стабильности функционирования и организационных изменений для успешно функционирующих в текущем периоде организаций, поскольку их необходимость не очевидна.

Необоснованно частые организационные изменения снижают устойчивость и социально-экономические результаты организаций. Но промедление с изменениями приводит к потерям организацией возможностей дальнейшего роста и сохранения эффективности. Устойчивость рутин у молодых организаций ниже, чем у более старых, соответственно, реализация организационных изменений молодыми организациями менее ресурсоемко и рискованно. Но своевременные и обоснованные организационные изменения успешных крупных компаний обеспечивают им значительно больший эффект в связи с имеющимся ресурсным обеспечением. Например, процветающая компания IBM в связи с недооценкой перспектив миникомпьютеров провела соответствующие структурные изменения с определенным отставанием, что привело к утверждению на рынке новых фирм, ориентированных на эту продукцию. IBM потеряла часть рынка.

В теории управления изменениями выделяются четыре основных концепции, интегрирующих и объясняющих происхождение изменений и формирующиеся риски социально-экономических систем¹²⁰.

- Теория жизненного цикла. В основе теории предпосылка о том, что каждая организация обладает определенной логикой развития, регулирующей процесс развития от этапа формирования до конечной точки. По своей сути эта теории изменений организаций соответствует биологическому подходу.
- Телеологическая теория изменений основана на доктрине наличия главной цели, формирующей процесс изменений. Изменение цели делает необходимыми организационные изменения организации. Двигателем перемен выступает целенаправленное действие некоторого лица (группы лиц), формирующего определенные социальные конструкции, имеющего, как правило, соответствующие полномочия.

¹²⁰ Денисон Д., Хойшберг Р., Лейн Н. Изменение корпоративной культуры в организациях. СПб: ПИТЕР, 2013. – 192 с.

Ханнан М.Т., Фридмен Дж. Концептуальные основы организационных изменений. В сб. «Управление изменениями: Хрестоматия». 2 изд. Высшая школа менеджмента СПбГУ. СПб.: 2010, с.5

Эта теория лежит в основе многих теорий менеджмента (теория принятия решений, теория стратегического планирования и др.). Этапами организационных изменений в соответствии с этой теорией являются: формирование целей, их реализация, анализа результатов и управленческих решений.

- Теория диалектики, основанная на существовании конфликтующих сил (идей), балансом которых является определенное соотношение стабильности и изменений. Для радикальных изменений это основной источник и сущность конкуренции.
- Теория эволюции, предполагающая действие в социально-экономических системах принципа борьбы за ограниченные ресурсы как основной двигатель развития.

Любая теория допускает вероятностную связь первоначальных и конечных состояний, но эта связь может не являться причинно-следственной. Более адекватное представление о типологии процессов организационных изменений социально-экономических систем дает использование комбинаций базовых теорий.

С позиции управления изменениями принципиальное значение имеет выделение двух концептуально противоположных теорий: «Теории О» и «Теории Е», принципы которых разработаны в Гарвардской школе бизнеса¹²¹. В «Теории О» главным подходом к изменениям является обучение и развитие организации, ориентация на развитие организационных компетенций и инициативы сотрудников. «Теория Е» предполагает осуществление изменений организаций жесткими методами. В основе этой теории вертикальные изменения направленные, прежде всего, на изменения структуры и отдельных подсистем организации, принуждение сотрудников к деятельности по новым правилам. Эти изменения вследствие их субъективности могут быть недостаточно обоснованными, программы

¹²¹ Широкова Г.В. «Теория О» и «Теория Е» как стратегия организационных изменений. //Менеджмент в России и за рубежом . №1, 2005.

реформирования – неэффективными. Но эта система способна обеспечить большой эффект для обоснования и проведения изменений регламентированных, рутинных организаций, сотрудники которых не ориентированы на инициативную работу. К их числу относится УИС РФ.

Изменения в уголовно-исполнительной системе России, как и других правоохранительных органах, в отличие от бизнеса, реализуются преимущественно в виде эпизодических изменений, осуществляемых на основе государственных или ведомственных нормативно-правовых актов. Их целевой функцией всегда является повышение результативности и эффективности правоохранительной деятельности, но степень достижения этих целей может быть неполной, вследствие недостаточного финансирования программ или несовершенства обоснований и содержания изменений. Непрерывные изменения учреждений УИС в целях адаптации к изменениям внешней среды и специфике отдельных учреждений практически невозможны, поскольку они требуют согласования и принятия специальных решений законодательных органов и Правительства страны.

Эпизодические изменения в УИС адекватно описываются телеологической моделью, а методы реализации изменений всегда соответствуют «Теории Е». Их реализации предшествуют определенные социальные конструкции, разработанные и утвержденные в связи с неудовлетворенностью общества и (или) лиц, принимающих решения, состоянием системы в специальных программах. Изменения целенаправленны, планируемы (программируемы). Реализация изменений тем быстрее и эффективнее, чем в меньшей степени в системе законсервированы рутины, и тем сложнее, чем более глубокой является консервация¹²².

¹²² В главе 1 были приведены положительные результаты реализации в США закона 1994 года «Об усилении борьбы с насильственной преступностью», являющегося наиболее объективной реализацией радикальных изменений, методами «Теории Е».

Принципы осуществления эпизодических изменений в соответствии с «Теорией Е», разработанные К. Левиным¹²³, в полной мере соответствуют сущности и процессу изменений в УИС:

- главные препятствие на пути к изменению – инерция в форме квазистационарного равновесия и степень консервации рутин;
- изменения (движение от одного состояния к другому) происходят в течение определенного, иногда значительного времени, в течение которого система неустойчива;
- всегда предполагается движение от худшего к лучшему;
- конечное состояние изменений представляется в виде целевой функции;
- процесс изменений всегда связан с нарушениями равновесия.

Возможны два подхода к выявлению несоответствия сложившейся системы организации и управления УИС требованиям внешней среды:

- по результативности и эффективности учреждений УИС;
- по совокупности опережающих индикаторов («слабых сигналов»).

Первый подход к оценке соответствия сложившейся системы управления является запаздывающим: несоответствие уже привело к снижению эффективности, второй – опережающим. Между результатами снижения результативности системы и «слабыми сигналами», которые всегда опережают отставание, может пройти значительное время. В результате реакция на необходимые изменения будет запаздывающей, осуществление изменений более сложной, затратной, вероятность положительного результата меньшей. Поэтому обоснование необходимости изменений, прежде всего, эпизодических должно основываться на слабых сигналах. Их выявление в УИС достаточно сложно, поскольку результаты деятельности учреждений осуществляется по совокупности формальных

¹²³ Вейк К., Куинн Р. Организационные изменения и развитие. В кн. «Управление изменениями: Хрестоматия. 2-е изд. Высшая школа менеджмента СПбГУ. Спб.: Изд-во «Высшая школа менеджмента», 2010, с. 103-137.

показателей, установленных в ведомственных нормативных актах, не отражающих значимость «слабых индикаторов».

Для выявления «слабых сигналов» о необходимости изменений в системе управления УИС России необходимо предусмотреть их регистрацию на основе последствий следующих качественных характеристик ее состояния.

1). Сложность системы управления, громоздкие административные процедуры, высокий уровень формализма и значительно ограниченные права руководителей организаций, затрудняющие прохождение управленческих воздействий по информации, содержащей слабые сигналы. Идентификация этих сигналов и работа с ними в ведомственных инструкциях, зачастую, не предусмотрены. Замена содержания управленческих решений их формой и отчетностью, необходимость согласований большинства решений снижает готовность органов и учреждений УИС к изменениям, формирует консерватизм и неизбежное отставание состояния внутренней среды от потребностей внешней среды и возможностей преодоления этого отставания.

2). Ограниченность инициативы специалистов. Инициатива всегда формирует дополнительные риски, как для лиц, проявляющих ее, так и для их руководителей. Инициатива не предусмотрена в должностных инструкциях персонала, главная функция которого состоит в исполнении инструкций и распоряжений начальника, что определяет отторжение руководителями органов и учреждений инициативы снизу. Во взаимоотношениях с вышестоящей организацией доминирующим остается деструктивный подход менеджеров предприятий и организаций социалистической экономики: «всегда проси немного больше, чем тебе надо».

3). Отсутствие четких выраженных и однозначно определяемых целей и критериев оценки решений. Этот вопрос обсуждался нами ранее. Здесь отметим, что ситуация сохраняется и применительно к программе «Юстиция» в отношении подпрограммы развития УИС (см. главу 4).

4). Терпимость к некомпетентности, зачастую служебная карьера управленческого персонала работников УИС определяется не столько его квалификацией, но и выслугой.

5). Организационная структура правоохранительных органов сохраняет их разобщенность, зачастую приводящую к противоречию интересов.

В таблице 3.10 приведены основные характеристики радикальных эпизодических изменений, внесенных концепциями и программами развития УИС, к числу которых отнесли изменения целевой функции и основные направления достижения поставленных целей. В изменения не включены положения, содержащиеся во всех эпизодических программ и текущих решений, имеющие ключевое значение для повышения эффективности УИС, но не изменяющие основные рутины (повышение квалификации персонала, изучение передового опыта, инновации и др.).

Таблица 3.10.

Радикальные организационные изменения управления УИС России и риски организационных изменений.

Основные этапы развития уголовно-исполнительного законодательства РФ	Причины и цели проведения радикального организационного изменения	Содержание изменений относительно предыдущего содержания правовых норм УИС	Основные риски организационных изменений
18 декабря 1996 - принятие УИК РФ. 11 июля 1997 года – введение УИК к действие	Демократизация общества, предполагающая новые цели УИС. Исправление осужденных и предупреждение новых преступлений - важнейшие цели УИС. УИС не может усиливать карательный потенциал наказания	УИК непрерывно обновляется в целях приведения в соответствие с изменениями правовых норм и социально-политических целей государства	Введение нового кодекса по времени совпало с проблемами социально-экономического развития страны включая реформирование системы исполнения наказаний.
Передача УИС из МВД в ведение Минюста с 1	Выполнение МВД России не свойственных ей функций	Минюст России наделён полномочиями в области	Неготовность центрального аппарата Минюста к руководству уголовно-

<p>сентября 1998 года. Издан Указ Президента РФ № 904 от 28 июля 1998 года «О передаче уголовно-исполнительной системы МВД РФ в ведение Минюста РФ».</p>	<p>исполнение наказаний осуждённых, включая организацию производственной деятельности предприятий исправительно-трудовых колоний.</p>	<p>нормотворческой деятельности. Изменение системы управления местами лишения свободы (система ГУИН и ГУЛИТУ). Появились новые виды наказаний не связанных с лишением свободы.</p>	<p>исполнительной системой. Перебои в материально-техническом обеспечении органов и учреждений УИС. Отток квалифицированных кадров из за низкого денежного содержания и перебоями его выплаты.</p>
<p>8 декабря 2003 г. – Федеральный закон №161-ФЗ «О приведении УПК РФ и законодательных актов в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в УК РФ».</p>	<p>Необходимость приведения в соответствие норм исполнения уголовных наказаний в соответствии с нормами международного права. Гуманизация исполнения наказания в виде лишения свободы.</p>	<p>-Признание осужденных субъектом права. Обязанность судов рассматривать жалобы на действия администраций учреждений, исполняющих наказания; -право осужденных на психологическую помощь сотрудников УИС; -более высокие требования к условиям содержания осужденных и др.</p>	<p>Риски ошибок, связанных с неподготовленностью правоохранительных органов к реализации норм нового закона. Ограниченность ресурсов, необходимых для улучшения условий содержания осужденных.</p>
<p>Создание ФСИН РФ как федерального органа управления УИС. Утверждение положение о ФСИН (указ Президента РФ от 13 октября 2004 года № 1314).</p>	<p>-Рост значимости УИС в социально-экономическом развитии общества; -необходимость совершенствования организации работы УИС; -выполнение норм международного права и др.</p>	<p>Изменение системы управления, изменение акцентов в понимании стратегической цели, изменения функций высших органов управления, изменение отношений с МВД, изменение системы финансирования и др.</p>	<p>Риски несогласованности действий ФСИН с другими силовыми структурами. Ограниченность ресурсов необходимых для поддержания и развития учреждений и органов исполняющих наказания.</p>
<p>Федеральные законы: №177-ФЗ от 28 декабря 2004 г. И № 420-ФЗ от 7 декабря 2011 года о введении новых</p>	<p>Дальнейшее совершенствование УИС в целях снижения потерь общества при назначении наказаний за</p>	<p>Снижение наказаний за преступления малой тяжести. Повышение возможности исправления вследствие</p>	<p>Несовершенство законодательства, позволяющее снизить эффективность наказания не связанного с лишением свободы. Отсутствие</p>

видов уголовного наказания (обязательные и принудительные работы)	совершенное преступление.	ограничения контактов с криминальной культурой учреждений УИС.	механизма реализации исполнения наказаний связанных с обязательными и принудительными работами.
Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года	Необходимость формировании стратегии развития УИС в соответствии с направлениями развития страны и тенденциями развития преступности и современными способами ее снижения.	Изменение значимости факторов перевоспитания осужденных (акцент на гуманизацию). Изменение структуры мест лишения свободы. Преобразование большинства учреждений из унитарных в казенные.	Оптимизация численности персонала УИС. Рост рецидивных преступлений в связи со снижением тяжести наказания. Снижение предпринимательства в ЦТАО и других производственных подразделений УИС
Программа «Юстиция» утверждена Постановлением правительства Российской Федерации № 312 от 15.04.2014 года.	Необходимость конкретизации и согласования стратегии развития УИС как подсистемы правоохранительных органов. Обеспечение основы развития уголовно-исполнительной системы и приближения ее деятельности к международным стандартам и потребностям общественного развития.	Расширение сферы применения уголовно-правовых мер, не связанных с лишением свободы; минимизация негативных последствий лишения свободы, способствующих распространению в обществе криминальной субкультуры; создание системы регламентированных стимулов правопослушного поведения осужденных; повышение эффективности деятельности уголовно-исполнительной системы и др.	Невозможность выполнения программы в связи с ее детерминированностью при изменении экономического положения страны. Сохранение приоритетов, утвержденных в Концепции. Сохранение на неопределенное время отсталости производственного сектора УИС. Оптимизация численности персонала УИС. Ограниченность ресурсов, необходимых для развития системы органов и учреждений УИС.
Амнистия 2015 года	Необходимость снижения численности осужденных, содержащихся в местах лишения	Нормы уголовного правового законодательства не меняются.	Рост рисков рецидивных преступлений амнистированных преступников. Риски роста количества

	свободы в целях сокращения расходов бюджета, роста трудовых ресурсов и повышения социальной значимости победы в ВОВ.		безработных
--	--	--	-------------

Анализ радикальных изменений в организации деятельности уголовно-исполнительной системы доказывает необходимость более глубокого исследования, обоснования, в т.ч. путем их предварительного широкого обсуждения и подготовки. В таблице не отражены положительные аспекты организационных изменений, снижающих риски исполнения стратегической цели УИС, поскольку ее целью является анализ влияния изменений на возможный рост риска.

3.4. Риск-менеджмент в УИС: возможности и направления развития

Управление рисками деятельности органов и учреждений УИС России можно определить как систематическую работу по разработке и практической реализации мер по предотвращению и минимизации рисков, оценке эффективности их применения, предусматривающую непрерывное обновление, анализ и пересмотр имеющейся у органов и учреждений ФСИН России информации. Информация должна отражать обе характеристики риска: частоту (вероятность) возникновения и общественные потери. Их совместное рассмотрение позволит глубже проанализировать количественные аспекты исследуемых рисков, а также сформировать набор более эффективных мероприятий по управлению риском.

Управление рисками (риск-менеджмент) в настоящее время относится к наиболее важным элементам управления, в особенности стратегического, организациями и учреждениями всех отраслей и форм собственности. Это связано с теми потерями и возможностями развития, которые могут быть

результатами реализации рискованных событий. УИС, вероятно, относится к подсистемам государства, имеющим наиболее высокий риск.

Вопросы управления рисками в органах и учреждениях ФСИН России регулируются рядом международных и российских нормативно-правовых актов. Из них приоритетными для целей настоящей работы представляются следующие.

1. Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2006)2 государствам – членам Совета Европы о Европейских пенитенциарных правилах¹²⁴ (далее – Рекомендация) устанавливает, что содержание всех заключенных должно соответствовать условиям с наименее ограничивающими требованиями безопасности, совместимыми с риском их побега или причинения вреда себе или окружающим. В частности, в разделе «Безопасность» части IV «Внутренний распорядок» Рекомендаций содержатся следующие нормы:

- Меры безопасности, применяемые к отдельным заключенным, должны быть минимально необходимыми для того, чтобы обеспечить их надежное содержание.
- Сразу после поступления в пенитенциарное учреждение, как только это станет возможно, должна производиться оценка заключенных с целью определения:
 - опасности, которую они могут представлять для общества, в случае побега;
 - опасности того, что они могут сбежать либо самостоятельно, либо при содействии извне.

Каждый заключенный должен впоследствии содержаться в режимных условиях, соответствующих его личности условиям риска и др.

¹²⁴Принята Комитетом министров 11 января 2006 г. на 952-й встрече постоянных представителей министров.

В разделе «Надежность» части IV «Внутренний распорядок» Рекомендаций содержатся следующие нормы:

- после приема в пенитенциарное учреждение, заключенные должны подвергнуться оценке с целью определения опасности (угрозы), которую они представляют для безопасности других заключенных, персонала пенитенциарного учреждения или иных лиц;
- заключенным должна предоставляться возможность постоянно контактировать с персоналом пенитенциарного учреждения, в том числе в течение ночи.

Основной принцип Рекомендаций состоит в обеспечении требований безопасности, порядка и дисциплины при одновременном соблюдении достоинства человека и обеспечении возможности их подготовки к возвращению в общество.

2. Инструкция по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, утвержденная приказом Министерства юстиции РФ от 20 мая 2013 г. № 72 является ведомственным нормативным правовым актом, направленным на минимизацию риска совершения противоправных действий осужденными и лицами, содержащимися под стражей. Она регламентирует порядок организации и проведения мероприятий по профилактике правонарушений, прежде всего, выявление лиц, имеющих намерение совершить правонарушение, и принятие мер превентивного характера с целью недопущения реализации этих намерений (охрана, изоляция, надзор и др.). Функции по снижению рисков (профилактике) правонарушений распределены по вертикали (ФСИН – УФСИН – учреждения) и горизонтали (структурные подразделения учреждений УИС):

- Отделы безопасности (режима) учреждений УИС выявляют возникающие конфликтные ситуации между лицами, поставленными

на профилактический учет, и другими подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными.

- Оперативные отделы учреждений УИС:

- осуществляют сбор информации, необходимой для разработки основных мероприятий по предупреждению правонарушений, изучают негативные процессы среди лиц, поставленных на профилактический учет, обеспечивают за ними оперативный контроль;

- при поступлении в оперативный отдел рапортов сотрудников учреждения УИС о необходимости постановки конкретных лиц на профилактический учет проводят предварительную проверку обоснованности и достоверности изложенных в них сведений;

- выявляют возникающие конфликтные ситуации между лицами, поставленными на профилактический учет, и другими подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными.

- Отделы воспитательной работы учреждений УИС:

- совместно с заинтересованными службами учреждения УИС выявляют подозреваемых, обвиняемых и осужденных, склонных к противоправным действиям;

- выявляют возникающие конфликтные ситуации между лицами, поставленными на профилактический учет, и другими подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными;

- предоставляют характеристики и сведения о поощрениях и наказаниях осужденных по запросам руководителей служб учреждения;

- представляют по запросам комиссии администрации учреждения УИС выписки из общих собраний осужденных при рассмотрении вопросов поведения лиц, поставленных на профилактический учет.

- Медицинские подразделения учреждений УИС:

-оказывают содействие в выявлении лиц, склонных к употреблению алкогольных напитков и наркотических веществ;

-выявляют лиц с признаками психических заболеваний, осуществляют комплексное наблюдение и лечение таких лиц.

- Психологические службы учреждений УИС:

-проводят психологическое обследование лиц, находящихся в карантинном помещении, выявляют лидеров групп осужденных, лиц, склонных к деструктивному поведению;

-совместно с сотрудниками, ведущими профилактическую работу с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными, по психологическим показаниям определяют круг лиц, требующих постановки на профилактический учет, усиленного наблюдения;

-выявляют лиц с признаками психических заболеваний, информируют сотрудников медицинской службы о поведении данных осужденных;

-проводят изучение социально-психологической обстановки и настроений подозреваемых, обвиняемых и осужденных, их отношения к персоналу учреждения УИС.

- Производственно-технические подразделения учреждений УИС совместно с заинтересованными службами учреждения УИС выявляют на производстве места, удобные для совершения побега с использованием транспортных средств, а также поступления на территорию учреждения УИС запрещенных предметов.

Кроме того, указанной Инструкцией определен круг лиц, являющихся «носителями риска» в сфере обеспечения законности и правопорядка в учреждениях УИС:

- осужденные, склонные к совершению побега;
- лидеры и активные участники группировок отрицательной направленности, а также лица, оказывающие негативное влияние на других подозреваемых, обвиняемых и осужденных;

- лица, организующие и провоцирующие групповое противодействие законным требованиям администрации;
- лица, склонные к употреблению и приобретению наркотических веществ, психотропных средств, сильнодействующих медицинских препаратов и алкогольных напитков;
- осужденные, организующие или активно участвующие в азартных играх с целью извлечения материальной или иной выгоды;
- лица, склонные к систематическому нарушению правил внутреннего распорядка и др.

Инструкцией установлен также порядок проведения индивидуальной профилактики правонарушений, включающий работу с лицами, поставленными на профилактический учет. Индивидуальная профилактика правонарушений осуществляется путем:

- всестороннего изучения личности подозреваемого, обвиняемого и осужденного, его криминальных связей и криминально значимых свойств характера, привычек, наклонностей, мотивации негативного поведения и высказываний;
- изоляции подозреваемого, обвиняемого и осужденного от связей и условий, оказывающих на него негативное влияние;
- привлечения подозреваемого, обвиняемого и осужденного к общественно полезному труду и учебе;
- использования в воспитательном процессе возможностей родственных и иных положительных связей, психологического консультирования родственников и др.

Таким образом, основным содержанием сложившейся системы управления рисками в УИС является хеджирование рисков, состоящее в предупреждение и (или) снижение общественных потерь от реализации рискового события). Современное понимание управления рисками (риск-менеджмент), принципиально отличное от доминирующего до настоящего времени в государственном управлении, включая управление УИС, как будет

показано далее, должно включать не только инструменты хеджирования риска, но и управление процессами принятия рисков, способными принести положительный эффект для системы. Риск-менеджмент в УИС России еще не стал инструментом противодействия неожиданным, но возможным сценариям развития внешней среды (гл. 4), который мог бы стать фактором существенного роста эффективности в стратегическом периоде, отсутствует системная оценка и комплексный подход к управлению рисками достижения основной цели учреждений.

Наряду с этим необходимо учесть, что в настоящее время риск-менеджмент частных компаний в России, как и во всем мире, развит теоретически и используется в практике управления значительно более широко, чем в государственном управлении. Это состояние сформировалось вследствие совокупного действия следующих объективных и субъективных отличий государственного управления от управления частными компаниями.

- Традиции государственного управления всех стран, в особенности России, опыт рыночной экономики которой относительно мал и не всегда положителен, а традиции государственного регулирования значительны и устойчивы.
- Государственное управление в России сформировалось в условиях директивной (командной) экономики, в основе которой лежит непринятие всякого риска. Эта культура государственного регулирования до настоящего времени не преодолела отторжение рисков в управлении, неготовность работы с ними, размытость ответственности за управление рисками.
- Отсутствие потребности государственных структур по работе с рисками сделала неактуальными научные исследования в области риск-менеджмента, несмотря на достаточно высокий уровень исследований в управлении рисками частных компаний. Ряд стран имеет более высокий уровень государственного управления, чем Россия, что в

определенной степени определено уровнем развития теории риск-менеджмента.

- Риск в УИС, как государственной структуре, учитывается, прежде всего, в виде определенных социальных потерь, ответственность за которые лежит на руководителях учреждений. Исполнение нормативных и ведомственных актов содержания осужденных в пределах должностных обязанностей снижает ответственность за последствия риска, которые можно было бы избежать при более креативном управлении. Поэтому руководители учреждений не только не склонны к принятию идеологии риск-менеджмента, но и не считают возможным принимать на себя риск отклонения от должностных инструкций.
- Не ведется оценка и учет отдельных видов риска. В частности, отсутствует инструментарий количественной оценки рисков постпенитенциарных преступлений; функции риск-менеджмента в учреждениях не интегрированы в единой структуре и др. В результате не используются возможности повышения эффективности стратегии развития системы, представляемые методами системного управления рисками, развитыми в риск-менеджменте частных компаний.

Игнорирование или недостаточное внимание опыту риск-менеджмента частных компаний и государственного управления ряда стран снижает эффективность управления в УИС. Использование современных моделей риск-менеджмента может и должно способствовать:

- ✓ организации исполнения уголовных наказаний, мер уголовно-правового характера, а также содержания лиц, находящихся под стражей;
- ✓ обеспечению законности и правопорядка в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, безопасности осужденных, лиц, содержащихся под стражей, должностных лиц и других граждан, находящихся на территории этих учреждений;

- ✓ обеспечению надлежащей охране и безопасности объектов УИС, конвоированию осужденных и лиц, содержащихся под стражей;
- ✓ обеспечению режима в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах;
- ✓ созданию надлежащих условий для отбывания наказания осужденным, содержанию лиц, находящихся под стражей, в соответствии с нормами международного права, положениями международных договоров Российской Федерации и федеральными законами;
- ✓ охране прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей;
- ✓ обеспечению привлечения осужденных к общественно полезному труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и специальности;
- ✓ обеспечению эффективности воспитательной, социальной и психологической работы с осужденными и лицами, содержащимися под стражей и других функций УИС в соответствии с Положением о ФСИН¹²⁵.

Значительный опыт использования методологии риск-менеджмента накоплен в управлении государственными учреждениями, включая правоохранительные в системы, ряда западных стран (Великобритании, США, Канады). Использование риск-менеджмента в государственном управлении в этих странах прошло этапы внедрения, становления и развития. В последние годы зарубежный опыт использования риск-менеджмента в государственном управлении (нового публичного менеджмента) получил определенное распространение в работах отечественных ученых¹²⁶. Его краткое изложение и оценка перспектив использования в УИС

¹²⁵ Положение о Федеральной службе исполнения наказаний [Электронный ресурс] (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»). Доступ из системы ГАРАНТ // ГАРАНТ-максимум, объединенный с ГАРАНТ-классик / НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС-УНИВЕРСИТЕТ». Версия от 01.04.2013.

¹²⁶ Кулик Г.Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление. // Государственное управление. Электронный вестник МГУ. Вып. №37. 2013.

рассматриваются далее на основе использования материалов отмеченной выше работы.

Первым официальным документом, в котором поставлены вопросы управления рисками на основе методологии риск-менеджмента в государственных учреждениях была «Белая книга модернизации правительства Великобритании», принятая в 1999 году. В последующем были приняты официальные документы, расширяющие и конкретизирующие этот документ («Оранжевая книга», 2001, «Оранжевая книга. Управление рисками: принципы и основные положения», 2004, «Руководство по риск-менеджменту для министерств и государственных служб», 2004). Важным для исследования проблемы использования риск-менеджмента в УИС России явились следующие содержащиеся в них положения:

- правительство несет ответственность за риски двух групп:
 - риски общества и государственных интересов страны;
 - риски, возникающие в процессе осуществления деятельности органов государственной власти;
- государственное управление должно учитывать три типа рисков:
 - внешние для государственной структуры риски (политические, экономические, социально-культурные, регулятивные и экологические);
 - внутренние риски (риски представления услуг, риски внутреннего организационного потенциала, включая риски качества риск-менеджмента);
 - риски организационных изменений;
- надзор за внедрением риск-менеджмента, регулярный пересмотр его методов и стандартов.

Большая методическая и регулятивная работа по использованию методологии и методов риск-менеджмента в государственном управлении начиная с 1999 года проведена в Канаде. Ее основой является документ «Интегрированная структура риск-менеджмента» (IRMF), ставший

практическим руководством для государственных служащих, ориентирующих государственное управление на граждан, ценности, результаты и ответственность. Под интегрированным риск-менеджментом в IRMF понимается непрерывный, проактивный и систематический процесс идентификации рисков и управления ими и коммуникациями относительно рисков всей организации. Подчеркивается особая роль риск-менеджмента в стратегическом управлении, и необходимость непрерывного обучения его методам в связи с опасностью значительных потерь от неумелого его использования. Для руководства процессом эффективного использования методологии риск-менеджмента в управлении при правительстве Канады создан и действует Совет эффективному использованию риск-менеджмента в государственном управлении, состоящий из представителей различных министерств и ведомств.

В 2009-2010 годах правительством Канады были введены определенные изменения в IRMF, отражающие накопленный опыт и результаты научных исследований. Они нашли отражение в «Руководстве для таксономии рисков» (2009 г.) и «Структуре для менеджмента рисков». Эти документы содержат категории рисков по сферам деятельности государственных органов и согласованы с системой международных стандартов, включая стандарт риск-менеджмента ISO 31000:2009.

В США, несмотря на широкое использование частными фирмами и компаниями методологии риск-менеджмента, национальная политика риск-менеджмента менее структурирована, чем в Канаде и Великобритании. В отличие от этих стран, управление рисками в которых ориентировано на выполнение государственных проектов и программ развития, в США основным его назначением является безопасность государства, а основная задача состоит в повышении обоснованности распределения ресурсов, необходимых для выполнения основных функций государства. Основным документом, регламентирующим использование риск-менеджмента государственными структурами США, является стандарт COSO «Риск-

менеджмент организаций: интегрированная модель» (2004 год). Главным направлением использования риск-менеджмента признано обеспечение безопасности государства. С целью повышения эффективности управления рисками безопасности государства в 2011 был принят концептуальный документ «Основы риск-менеджмента», содержащий основные методы и инструменты риск-менеджмента.

Эффективная система управления любым объектом должна оперативно реагировать на изменение условий, генерировать и оперативно реализовывать управленческие решения. Для обеспечения эффективности система управления рисками в условиях быстро изменяющейся внешней среды должна соответствовать требованиям:

- гибкости и адаптивности;
- адекватности;
- экономичности и др.

Риски преступлений, включая рецидивные, нельзя устранить полностью. Цели управления рисками в УИС могут состоять, во-первых, в минимизации социально-экономических потерь общества от преступности и ресурсов на функционирование уголовно-исполнительной системы при некотором допустимом уровне рисков постпенитенциарных рецидивов осужденных; во-вторых, в минимизации рисков при экзогенно определенных ресурсах, выделенных государством правоохранительным органам, в т.ч. УИС и допустимом уровне социально-экономических потерь. Этот второй подход в настоящее время является доминирующим.

В теории и практике риск-менеджмента успешных бизнес-структур используются четыре подхода, которые могут быть применимы и в управлении УИС:

- исключение фактора риска, предупреждение рисковомого события (побега, дезорганизации работы учреждения и (или) производственного сектора, отказ от реализации неэффективных проектов и др.);

- снижение риска, исключение и передача (разделение) которого невозможно, а принятие приведет только к потерям;
- разделение риска (например, передача риска реализации продукции учреждений торговым домам, партнерам, установление общей ответственности нескольких правоохранительных органов за отдельные виды рисков и др.);
- принятие риска, если, при соответствующей организационной и ресурсной подготовке, риск может способствовать формированию возможностей получения значительных выгод учреждению.

Выбор метода управления отдельным видом риска в стратегическом периоде зависит от характера и силы реагирования субъекта управления на последствия риска. Первые два подхода соответствуют пониманию риска как возможных потерь и направлены на их устранение или снижение. Третий подход может быть эффективен только при наличии нормативных актов, определяющих ответственность сторон за определенные виды потерь от преступлений. Понимание условия разделения риска потерь от отдельных факторов риска существенно расширилось в начале 2000 годов в процессе анализа причин и последствий ряда банкротств крупных корпораций США и стран западной Европы¹²⁷. Было установлено, что их причинами в значительной степени стали недобросовестные действия (закрытие доступа к информации о рисках членам совета директоров) менеджеров компаний. С целью повышения ответственности в США и других странах был принят ряд законодательных актов, в которых невнимание и некомпетентность были приравнены к к умышленному преступному действию. Четвертый подход соответствует пониманию риска как события, которое может принести и потери и выгоды. Управление риском в этом случае может помимо снижения потерь формировать условия получения выгод.

¹²⁷ Круи М. Основы риск-менеджмента : пер. с англ. / М. Круи, Д. Галай, Р. Марк. – М.: Издательство Юрайт, 2011, с. 101-103.

Условиями получения положительных стратегических результатов принятия риска являются:

- идентификация риска и оценка ожидаемых последствий его влияния на цели организации;
- анализ возможностей, затрат и результатов использования всех рассмотренных выше четырех подходов к управлению риском;
- наличие достаточных ресурсов для формирования защиты от полного проявления негативных результатов риска;
- убежденность руководителей и специалистов учреждения и (или) территориального органа УИС в объективности идентификации риска и достоверности прогноза влияния риска на целевую функцию учреждения (УИС);
- подготовка к принятию риска путем разработки соответствующего плана (сценария, предусматривающего формирование ресурсов, подготовку персонала и др.) и определение стратегической эффективности принятия риска (см. гл. 4);
- разработку плана реализации ожидаемых выгод для организации (или УИС в целом) от принятия риска.

Эффективность управления рисками не следует определять как формирование дополнительных возможностей организации, в частности как снижение общественных потерь от преступности. Эффективность должна измеряться путем сравнения двух вариантов состояния системы в прогнозном периоде: «без проекта», т.е. в условиях игнорирования риска, и «с проектом». В последнем случае учитываются все дополнительные затраты организации по управлению рисками. Следовательно, эффективность управления рисками может считаться эффективной, если реализация проекта приводит к росту затрат, но прирост затрат ниже возможных потерь от реализации фактора риска без управления этим процессом.

С учетом этих предпосылок реализации ключевого элемента риск-менеджмента основные направления его развития в УИС авторы видят в следующем.

- Ключевой недостаток управления рисками состоит в определенной разобщенности подсистем правоохранительной системы. Это проявляется в ведомственном подходе к оценке результатов их деятельности (см. гл. 4) и в наличии некоторых сфер деятельности, внимание к которым недостаточно. Такой сферой деятельности является противодействие рецидивной преступности лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы (недостаточное внимание постпенитенциарным рискам). МВД расследует преступление, судебные органы выносят приговор преступникам (допенитенциарный период), УИС исполняет приговор и ведет определенную воспитательную работу с осужденными (пенитенциарный период). Предположим, что они отлично исполняют свои функции. Но в постпенитенциарном периоде осужденный оказывается вне системной и достаточно помощи государственных структур и общества, которая позволила бы ему утвердиться в социуме, несмотря на наличие некоторых нормативных актов государства¹²⁸. В итоге создаются условия для рецидивных преступлений, которыми вновь успешно занимаются эти же правоохранительные органы. При этом потери государства от рецидивной преступности растут.

Необходимость целенаправленной и адресной социальной помощи лицам, отбывшим наказание, давно доказана в криминологии и в реальной деятельности эффективных правоохранительных систем отдельных стран

¹²⁸ Например, приказ Министерств юстиции и внутренних дел Российской Федерации № 190/912 от 17.10.2012 «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» позволяет повысить эффективность предупреждения рецидивных преступлений этой части осужденных. Но он не решает вопросы взаимодействия МВД и ФСИН по постпенитенциарной деятельности осужденных, отбывших наказание в виде лишения свободы.

(Великобритании, Германии, Норвегии, Швеции, Финляндии). В. Фокс¹²⁹ отмечал, что осужденные после освобождения первоначально уходят из под влияния криминальной культуры, но если общество не принимает их, то они возвращаются в криминальное сообщество и продолжают преступную деятельность.

Как уже отмечалось, в УИС РФ результаты работы по управлению рисками ведутся практически только по количеству и тяжести правонарушений и преступлений внутри учреждения. Ситуациями риска считаются побег, дезорганизация деятельности учреждения, нападения на сотрудников и т.п. Уровень риска оценивается:

- по количественным показателям, характеризующим динамику и структуру правонарушений в учреждении УИС;
- по состоянию взаимодействия между подразделениями учреждений УИС при принятии решений о постановке подозреваемых, обвиняемых и осужденных на профилактические учеты, эффективности этой работы;
- по количеству лиц, поставленных на профилактический учет, отказавшихся от противоправного поведения;
- по состоянию индивидуально-профилактической работы сотрудников учреждений УИС, закрепленных за лицами, поставленными на профилактический учет.

В частности, результативность системы управления рисками правонарушений и преступлений на территории учреждений отражается в отчетах «О результатах оперативно-служебной деятельности отделов безопасности ИК, ЛИУ, ЛПУ и территориальных органов УИС» (СБ-1) и «О состоянии преступности среди лиц, содержащихся в ИК, ЛИУ, ЛПУ УИС». Некоторые сведения, содержащиеся в отчетах за 2012 и 2013 годы (табл. 3.11), свидетельствуют о значительных нарушениях режима (качества исполнения приговора). Риск совершения постпенитенциарных

¹²⁹ Фокс В. Введение в криминологию. М., 1980, с. 239

преступлений как важнейший источник потерь общества практически не оценивается, интегрированные официальные данные отсутствуют.

Таблица 3.11.

Сведения отчетов СБ-1 и «О состоянии преступности среди лиц, содержащихся в ИК, ЛИУ, ЛПУ УИС» за 2012 и 2013 г.г.

№ п/п	Наименование показателя	2012 г.	2013 г.
1.	Среднесписочная численность контингента	595657	565018
2.	Количество осужденных, состоящих на профилактическом учете	71155 (11,9%)	72872 (12,9%)
3.	Количество преступлений, зарегистрированных в отчетном периоде	887	865
	Из них совершено осужденными, состоящими на профучете	58 (6,6%)	75 (8,7%)
4.	Привлечено лиц к уголовной ответственности за совершение преступлений	503	476
	Из них, состоящих на профучете	65 (12,9%)	87 (18,3%)

Преступления, совершаемые отбывающим наказание в учреждении, исправлением и перевоспитанием которого в течение периода отбытия наказания в учреждении, зачастую это долгие годы, после освобождения не снижает отчетные результаты деятельности учреждения. Конечно, это в значительной степени оправдано, поскольку рецидив определяется, как было показано ранее, множеством факторов трех групп, в составе которых итоги деятельности воспитательной и ресоциализационной работы не являются главными. По определенной части осужденных перевоспитание невозможно, и деятельность учреждений УИС состоит только в изоляции осужденных. По другой части осужденных результативная деятельность специалистов учреждений по перевоспитанию осужденных сводится к нулю условиями их жизнедеятельности после освобождения. Но полностью абстрагироваться от

риска постпенитенциарных рецидивов руководители, специалисты и весь персонал органов и учреждений не имеет права.

И учеными и практическими работниками УИС, признается, что одним из главных направлений решения проблемы рецидивов постпенитенциарного периода могло бы стать принятие и исполнение закона о пробации, который бы регламентировал и повысил ответственность государственных органов за устранение причин рецидивов. К сожалению, закона пока нет.

- Значимой причиной несовершенства системы управления рисками постпенитенциарных преступлений является неразвитость теории прогнозирования рисков и несовершенство инструментария риск-менеджмента в учреждениях УИС. Во-первых, реализация рискового события всегда перспектива для управления рисками. Методология и методы прогнозирования рисков это первый этап управления рисками в любой структуре. При значительном количестве работ в области прогнозирования, специфика УИС в настоящее время в прогнозировании исследована недостаточно. Во-вторых, фрагментированный риск-менеджмент в том или ином виде осуществляется в каждом учреждении. Однако такой подход не может быть эффективным, поскольку риски взаимосвязаны, они не могут быть разделены и управляться каждый в отдельности. Кроме того, руководство организации не располагает общими показателями приемлемого уровня ее деятельности, необходимыми для достижения стратегических целей, отсутствует возможность в постоянно меняющихся условиях внутренней и внешней среды выстроить приоритеты по значимости мероприятий по предупреждению рисков и снижению их общественной опасности. В-третьих, поскольку результаты прогнозирования всегда субъективны, необходимы утвержденные нормативы уровня рисков, определенные в виде функций системы факторов.

Комплексный (интегрированный) подход к риск-менеджменту, предполагающий оценку вероятности совершения рецидивного преступления на территории учреждения в процессе исполнения приговора и в постпенитенциарном периоде, способен кардинально изменить сложившееся в УИС представление о целях и функциях управления рисками. Он предусматривает не только связь всех видов, факторов и причин риска, но и обязательный учет взаимосвязи всех элементов системы управления рисками: анализа и оценки рисков, мероприятий по снижению их негативного воздействия, мониторинг исполнения решений по управлению рисками и анализ их эффективности.

- Управление рисками должно стать составной частью всех стратегических программ борьбы с преступностью (или управления преступностью). Результаты управления рисками не могут проявиться мгновенно в результате реализации какой либо инициативы. В таблице 3.12 содержатся предложения по алгоритму формирования стратегии управления рисками в учреждениях УИС, разработанные авторами на основе схемы А. Дамодарана по этапам разработки стратегии управления рисками коммерческих фирм¹³⁰.

Таблица 3.12.

Этапы разработки стратегии (программы) управления рисками в учреждениях УИС

Этапы	Содержание	Исполнитель	Ограничения/проблемы	Способы снижения ограничений
1.	Разработка и утверждение классификации, идентификации и инвентаризации рисков для групп учреждений	В настоящее время выполняется специалистами учреждения, которые реагируют на произошедшие события и рассматривают	Специалисты учреждения могут объективно оценить специфические проблемы учреждения, но могут быть недостаточно подготовлены в	Формирование команды экспертов, в состав которых войдут наиболее квалифицированные специалисты ФСИН и смежных правоохранительных

¹³⁰ Дамодоран, Асват. Стратегический менеджмент: принципы и методики.: Пер. с англ. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2010. С. 405-406.

		будущее как аналог прошлого.	вопросах ожидаемых изменений внешней среды.	органов
2.	Выделение рисков, получение выгод от которых не ожидается и потому подлежащих хеджированию	В настоящее время такой анализ не проводится. При формировании стратегии необходимы разъяснительная работа среди специалистов и использование административных рычагов	Сравнение ожидаемых потерь и выгод учреждения. Возможны различные оценки потерь и выгод специалистами отдельных, выполняющих различные функции	Объективизация оценок, обеспечивающая достижение целей учреждения в целом, требует многоэтапного обсуждения
3.	Обоснование возможностей и способов хеджирования рисков, получение выгод от которых не ожидается	Специалисты учреждения, территориальных органов и ФСИН	Основные проблемы этапа – оценка достаточности ресурсов и правового обеспечения; -преодоление оппортунизма персонала	Проведение широкого обсуждения специалистами УИС, обобщение передового опыта
4.	Идентификация рисков, принятие которых способно содействовать достижению целей организации и механизм их использования	Специалисты учреждения, территориальных органов и ФСИН	Необходимость проведения соответствующих теоретических и эмпирических исследований	Инициация правоохранительным и органами, включая ФСИН, исследований по управлению рисками. Ожидаемые результаты: -организация процесса принятия риска; - состав эффекта.
5.	Обоснование условий эффективного использования рисков	Специалисты учреждения, территориальных органов и ФСИН, научные работники	Основные ограничения: – идентификация ведомственных ограничений; - необходимость обоснования их снижения (устранения)	Проведение широкого обсуждения ограничений специалистами УИС, обобщение передового опыта и предложений ученых
6.	Разработка и принятие программу мер по реализации возможностей получения выгод от рисков	Специалисты учреждения, территориальных органов, ФСИН и сотрудники научных организаций	-Ограничения ресурсов; -необходимость внесения определенных изменений в организацию управления	Разработка и принятие обоснованных предложений по изменению ведомственных инструкций и нормативов

			учреждениями	
7.	Мониторинг, анализ и корректировка исполнения программы	Специалисты ФСИН и территориальных органов	Обоснованность системы учета и отчетности исполнения программы	Оперативная доработка при формировании форс-мажорных рисков и ограничений

Краткое пояснение приведенного алгоритма.

Этап 1. Принципы идентификации и классификации рисков, реализация которых может привести к снижению эффективности деятельности учреждений УИС, содержатся в настоящей работе (главы 2, 3). В частности, таблица 3.1 может быть использована в качестве основы идентификации и классификации рисков учреждений. Ее использование предполагает анализ специфики учреждений (типа, контингента осужденных, места положения и др.) и уточнение значимости отдельных рисков. Формирование и организация работы экспертной группы по уточнению рисков учреждения может быть выполнено по известным алгоритмам теории принятия решений¹³¹. Но должно быть продолжено исследование и официально принято понимание и эффективности деятельности УИС и соответствующие ему критерии, поскольку риск-менеджмент это управление рисками эффективности системы.

Этап 2. В перечень рисков, по которым получение выгоды учреждением не ожидается, прежде всего, следует отнести особо тяжкие преступления на территории учреждения социальной направленности (убийств, побегов, дезорганизации работы учреждения и т.п.) и преступления против имущества, которые могут привести к значительным (например, более 1 млн руб.) экономическим потерям. Проблемой формирования этого перечня может быть включение в него большей части (или даже всех) не только преступлений, но и нарушений режима, поскольку каждый эксперт заинтересован в снижении ответственности представляемого им подразделения за работу с использованием нехеджируемых рисков.

¹³¹ Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н. Анализ, синтез, планирование решений в экономике. М.: Изд. «Финансы и статистика», 2000г. 365 с.

Этап 3 представляется совокупностью рутинных (регулярно выполняемых) работ по управлению учреждением. Эффективность его выполнения определяется полнотой учета опыта других учреждений и квалификацией персонала.

Этапы 4, 5 являются основными в процессе разработки программы, требующими проведения определенных НИР и согласований. Их реализация содержит значительный потенциал роста эффективности программы, но представляет наибольшую сложность и формирует наибольшую ответственность для ее авторов. В настоящее время в ФСИН отсутствуют нормативные (федеральные и ведомственные) определяющие состав таких факторов риска и процедуру работы с ними. Отказавшись от хеджирования определенного риска в силу несовершенства программы, качества управления или форс-мажорных обстоятельств учреждение может не получить ожидаемый положительный результат, но получить социально-экономические потери. Необходима административная защита и стимулирование инициаторов работы с нехеджируемыми рисками и руководителей программы. Это положение должно найти соответствующее отражение в паспорте программы и стать основным условием состоятельности программы.

Некоторые предложения по составу рисков, принятие которых при надлежащем качестве риск-менеджмента может дать положительный результат, существенно превышающий потери, приведены выше. Их перечень, включенный в программу, должен быть закрытым.

Этап 6. Программа стратегического риск-менеджмента может соответствовать по своей структуре, форме и порядку разработки другим программам, разработанным и утвержденным в ФСИН и ее территориальных органах. Ключевыми элементами программы должны стать:

- ожидаемые положительные социально-экономические результаты реализации программ и определяющие их факторы;

- рекомендации по процедурам управления нехеджируемыми рисками;
- обоснования целесообразности реализации отдельных предложений программы учреждения и (или) региона.

Главным менеджером программы по УИС должен быть заместитель директора ФСИН, по региону – заместитель начальника территориального органа, по учреждению – начальник учреждения.

Этап 7. Мониторинг исполнения программы должен проводиться ежеквартально или по полугодиям по сравнительно малой совокупности показателей. Результаты исполнения программы могут быть представлены в виде информации о фактах реализации потенциала нехеджируемых рисков. Может оказаться целесообразным их описание в информационных сообщениях (передовом опыте) соответствующего уровня секретности. Мониторинг и выполненный на его основе специалистами ФСИН анализ может содержать изменения, вносимые дирекцией в программу с целью повышения ее эффективности в условиях существенных изменений нормативно-правовых актов.

- Управление рисками в УИС в своей основе сводится к снижению вероятности пенитенциарных и постпенитенциарных рецидивов. Под результативностью системы управления рисками понимается ее влияние (фактическое или ожидаемое) на вероятность возникновения неблагоприятных событий и преодолению их последствий. Для УИС результативность стратегического управления рисками адекватно отражается изменением криминального потенциала. В тактическом периоде результативность может быть измерена ожидаемым снижением социально-экономических потерь вследствие реализации риск-менеджмента. Фактическое значение результатов исполнения функции риск менеджмента представляется предупреждением пенитенциарных и постпенитенциарных преступлений.

Ранее показано, что вероятность рецидивов выражается стохастической зависимостью факторов социально-экономической ситуации в стране, личностных качеств осужденных, отбывающих наказание и отбывших срок наказания, и эффективности деятельности правоохранительных органов. В настоящее время разработаны только принципы и методы определения этих функций. Развитие исследований по методам оценки вероятности преступлений отдельных лиц может стать направлением повышения обоснованности систем риск-менеджмента в правоохранительных органах и эффективности его использования.

Таким образом, совершенствование процесса оценки и управления риском рецидивных преступлений отдельными осужденными после их освобождения и регламентация его использования в управлении УИС может внести реальный вклад в повышение результативности всей правоохранительной деятельности. Основными направлениями этой работы должны стать:

- совершенствование алгоритма оценки за счет использования совокупности методов прогнозирования;
- формирования совокупности комплексной (отражающей предпенитенциарный, пенитенциарный и постпенитенциарный периоды) достоверной и представительной информации о результатах деятельности осужденных;
- организация риск-менеджмента в учреждениях УИС путем централизации этой работы во ФСИН и внесения соответствующих изменений в должностные инструкции персонала;
- повышения квалификации персонала в сфере риск-менеджмента.

Что нельзя измерить, тем нельзя и управлять.

NN

Все искусство управления и политики состоит в том, чтобы знать, где сосредоточить свои силы и внимание.

В.И. Ленин

Глава 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ УИС: ЦЕЛИ, КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ

4.1. Анализ целей деятельности и критериев эффективности УИС

4.1.1. Целепологание в УИС

Оценка эффективности социально-экономической системы не самоцель, а мерило достижения целей ее функционирования, инструмент выявления причин недостаточности эффективности и путей ее повышения. Цель – это видение того, чем постановщики цели хотят видеть организацию в будущем. Без четко определенной цели управление бессмысленно, а понятие эффективности управления неопределенно. Но одновременно «цель, вне зависимости от формы ее существования, призвана активнее побуждать элементы системы к созидательной деятельности»¹³², мотивируя их деятельность.

Целепологание обеспечивает направленность управления системой на достижение максимальных результатов по приоритетным направлениям, является ключевым элементом системного подхода к управлению развитием любого социально-экономического объекта. В сложных социально-экономических системах цели формируются внутри системы, рождаясь в осознании отдельным лицом, как правило, руководителем, или группой креативных лиц предстоящих изменений внешней среды и перспектив развития организации. Первоначально цель представляется в виде некоторой размытой области, далее в процессе уточнения предпосылок перспектив,

¹³² Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике: учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2007. С. 101.

декомпозиции и структуризации преобразуется в систему целей системы организаций.

Постановка цели состоит, прежде всего, в определении главных направлений развития объекта управления в соответствии с имеющимися в настоящее время материальными, финансовыми, трудовыми и интеллектуальными ресурсами и возможным их ростом в перспективе. Но в условиях высокой интенсивности изменений внешней среды соответствие между ресурсами и направлениями стратегического развития объекта уже перестало быть основным принципом стратегического планирования. В теории стратегического управления Г. Хамел и С. К. Прахалад¹³³ доказали, что главным в стратегии фирмы становится задача наиболее полного использования нематериальных ресурсов и превращения их в трамплин для развития объекта в стратегическом периоде.

В системном анализе социально-экономических систем сформулированы правила, которыми следует руководствоваться при выполнении процедуры целеполагания. В Федеральном законе от 28 июня 2014 года №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».

Целеполагание в УИС рассматривается нами как первая важнейшая функция управления. Одним из условий реальности и напряженности целей развития УИС использование в управлении правоохранительными органами учет следующих правил.

- Цели социально-экономических систем всегда представляются в виде определенной иерархической структуры. При формировании целей развития системы не следует пытаться включить в цель высшего уровня иерархии всех функций, лучше ограничиться незначительным

¹³³ Приводится по работе Каткало В.С. «Эволюция теории стратегического управления»: СПб.: Изд-во «Высшая школа менеджмента»; Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2008. – 548с.

числом наиболее существенных требований к ней. Использование дерева целей позволяет постоянно контролировать развитие системы и регулировать ее фактическую траекторию с помощью управляющих воздействий.

- Часть функций целесообразно не включать в формулировку цели и тем более в ее аналитическое описание, а использовать их в качестве ограничений. Для правоохранительной деятельности в их составе обязательно должны присутствовать ограничения по ресурсам.
- Цели не должны ориентироваться на оптимистические варианты развития системы, чем более значимым является фактор достижения цели, тем в меньшей степени следует ориентироваться на его наилучшие значения в перспективе.
- Для УИС в большей степени, чем других социально-экономических систем, характерна неопределенность условий развития системы и отдельных ее учреждений и связанный с этим риск достижения целей. Это определяет целесообразность использования вероятностных характеристик цели и степени ее достижения.
- При формировании цели в виде временной последовательности частных задач определяющим условием ее достижения может стать своевременность достижения системой промежуточных целей. Переход к следующему этапу реализации глобальной цели при неполном исполнении промежуточных целей может привести к дополнительным ресурсным издержкам или даже поставить под сомнение достижение глобальной цели.
- Содержание цели различно в зависимости от временного диапазона и от содержания, которое вносит в него субъект целеполагания. Глобальная стратегическая цель представляет собой некоторое состояние системы, достижение которой соответствует идеальным результатам ее развития. Например, глобальная цель правоохранительных органов может состоять в ликвидации

преступности в стране и искоренения ее причин. Эту цель мы можем рассматривать как цель УИС в условиях достижения некоторого идеального состояния общества, недостижимого в настоящее время.

- Реальные цели определяют результаты развития системы, которые планируется достичь за определенный период времени. Для обеспечения эффективного управления развитием системы они должны, во-первых, представляться количественно измеряемыми характеристиками системы или их изменениями, во-вторых, быть достижимыми, но располагаться «как можно ближе к границе области достижимости»¹³⁴. В противном случае либо цель утрачивает свое значение как ожидаемый результат (при выделенных ресурсах результат не будет достигнут), либо становится достижимой при меньшем объеме ресурсов, что формирует возможности неэффективного их использования. Подгонка целей до реально достигнутого уровня развития достаточно распространена в практике бюрократического управления государственными структурами.
- Цели организации должны быть преобразованы в цели отдельных менеджеров и исполнителей. Это означает:
 - согласование целей организации с ценностями (целями) подразделений, отдельных менеджеров и исполнителей, которые должны быть четко сформулированы и количественно или качественно измеримы;
 - цели должны быть стимулирующими и достижимыми, учитывать возможные ограничения, не зависящие от деятельности отдельного лица;
 - цели, поставленные отдельному менеджеру и исполнителю должны восприниматься им как его личные цели и цели его команды;
 - цели должны быть ориентированы на определенный период.

Основные трудности, связанные с использованием опыта бизнес-структур и государственных учреждений в формировании целей УИС, включая органы и учреждения, мы видим в следующей специфике системы:

¹³⁴ И.Н. Дрогобыцкий, стр. 105.

- цель развития социально-экономической системы состоит в описании наилучшего ее состояния с учетом общих закономерностей развития общества, и правоохранительной политики государства. Неопределенность внешних условий развития правоохранительной системы при ограничении предпринимательской инициативы казенных учреждений формирует значительный риск или даже делает неопределенным ее будущее состояние. Это снижает возможности обеспечения программ развития, т.е. снижает значимость установленных целей;
- монополизм ФСИН в исполнении наказаний за совершенные преступления исключает роль конкуренции как движущей силы развития, выступающей главным фактором стратегических успехов процветающих компаний. Во-первых, ограничены возможности учреждений в наращении устойчивого конкурентного преимущества; во-вторых, ограничены возможности реализации конкурентного преимущества вследствие преимущественно бюрократической системы управления; в-третьих, отсутствуют стимулы наращивания конкурентоспособности и их использования. Эти ограничения диктуются спецификой УИС и государственной правоохранительной политикой;
- правоохранительная система является сверхсложной социально-экономической системой, прогноз развития которой даже при относительно достоверном прогнозе развития внешней среды имеет высокий уровень неопределенности в силу множественности локальных социальных и экономических целей, динамики и факторов их определяющих. УИС в системе правоохранительных органов занимает промежуточное положение по стадиям цикла преступлений: в учреждения УИС поступают лица, преступные наклонности которых сформировались в условиях свободного общества. Но далее они изменились (уменьшились или увеличились) в условиях отбытия

наказания в виде лишения свободы. Эти изменения следует рассматривать как критерии эффективности деятельности УИС. Ограничения их применения в управлении состоят в отсутствии инструментария их оценки. После освобождения, как уже отмечалось, изменения криминальных тенденции и возможностей их реализации вновь не связаны с деятельностью УИС. Таким образом, конечные результаты деятельности правоохранительных органов лишь ограниченно зависят от деятельности УИС;

- как уже отмечалось, многоаспектность правоохранительной системы, включая УИС, определяет необходимость определения не совокупности отдельных целей, взаимосвязь которых неоднозначна, а системы целей, представленной, например, в виде дерева целей. При этом формулировка цели высшего уровня иерархии должна обеспечивать ее количественное измерение для каждого элемента дерева, отражать связи с целями предыдущих и последующих иерархических подсистем;
- система целей правоохранительной деятельности должна учитывать и противодействовать целям преступников, предупреждать формирование условий, инициирующих совершение преступлений. Экономическая теория преступности (гл.1) определяет условия, при которых преступление становится невыгодным для рационального преступника. Правоохранительные органы являются подсистемой общества и потому не могут в полной мере решить задачи борьбы с преступностью, если в обществе не будет сформировано убеждение в недопустимости и нецелесообразности криминального поведения;
- цели всегда ориентированы на будущее и направлены на приведение в соответствие будущего и частично настоящего состояния внутренней среды системы с характеристиками внешней. Наибольшую значимость эта характеристика целей имеет в стратегическом управлении. Своевременная (опережающая) адаптация органов и учреждений УИС

достигается, как отмечалось в главе 3, радикальными или незначительными, но обоснованными и непрерывными изменениями внутренней среды. К УИС в полной мере применимо определение места стратегического управления в достижении целей организации, сформулированное Р. Грантом: «стратегия выступает принципом, или лейтмотивом, который обеспечивает согласованность решений, принимаемых индивидуумом или организацией»¹³⁵. В настоящее время методология и методы стратегического управления деятельностью УИС для достижения ее целей разработаны недостаточно;

- следует исключить определения плохого исполнения стратегии как фактора провала стратегии. Если стратегия плохо реализована, то это, прежде всего, характеристика ее низкого качества¹³⁶.

Эти трудности и многоаспектность целей государственной политики в области правоохранительной деятельности привели к определенному разночтению целей уголовно-исполнительной системы России в основных законах по правоохранительной деятельности. В УК (статья 43, ч.2) определены три цели исполнения наказания:

- исправление осужденного;
- восстановление социальной справедливости;
- предупреждение совершения новых преступлений.

Системное понимание этих целей означает признание необходимости учета в целях и результатах деятельности УИС постпенитенциарного периода, причем, чем больше этот период, тем объективнее оценки результатов деятельности системы и управления ею. В УИК РФ (ч.1. ст. 1) цели уголовно-исполнительного законодательства определены как исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений, как осужденными, так и иными лицами. Отличия этой формулировки от формулировки УК состоят, во-первых, в отсутствии в

¹³⁵ Грант Р.М. Современный стратегический анализ. 5-е изд. – Спб.: Питер, 2011. С. 41.

¹³⁶ Грант Р.М., стр.193-194.

составе целей УИС восстановления социальной справедливости, поскольку восстановление социальной справедливости определяется мерой наказания, устанавливаемой на стадии назначения уголовного наказания (без участия органов УИС). Однако совершение рецидивных преступлений после освобождения, в особенности при УДО, можно расценить как прямое нарушение социальной справедливости наказания. Во-вторых, обосновано и имеет большое значение для определения результатов деятельности УИС цель предупреждения совершения преступлений новыми лицами. Таковыми являются лица, вовлеченные в преступную деятельность лицами, освобожденными из учреждений УИС (рецидивистами).

Исправление осужденных в соответствии со ст. 9 УИК определяется как формирование у них уважительного отношения к человеку, общественному труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития. Оно достигается в процессе исполнения наказания (обеспечения установленного порядка исполнения и отбывания наказания, воспитательной работы, общественно-полезного труда, обучения и профессиональной подготовки, общественного воздействия). При этом государственное принуждение (кара), состоящее в лишении или ограничении свободы, остается ключевым фактором исправления значительной части осужденных. Но для части осужденных лишение свободы не является карой (бомжи, лица, имеющие несколько судимостей).

В теории управления выделяют несколько моделей оценки эффективности:

- системно-ресурсная модель, основанная на оценке эффективности объекта по его способности к использованию внешней среды для привлечения ресурсов развития. Применение этой модели к правоохранительным органам представляется ограниченным, поскольку основным источником развития является государственный бюджет. Отнесение к эффективным учреждениям тех из них, которые получили относительно большие ресурсы, противоречит сущности понятия общественной эффективности;

- модель удовлетворения участника (клиента). Поскольку одним из клиентов правоохранительных органов являются преступники, постольку удовлетворение их потребностей означает искажение целей правоохранительной деятельности;
- комплексная модель, состоящая в интегрировании совокупности локальных критериев и получении монокритерия, в настоящей работе рассматривается как методический инструментальный формироваия системного показателя эффективности;
- при определенном выше понимании цели, инструментов ее достижения и результатов обоснованным представляется подход к оценке эффективности правоохранительной деятельности, включая деятельность УИС, как соотношению целей деятельности с достигнутыми результатами (целевая модель). Эта модель может включать элементы наиболее прогрессивного подхода к оценке эффективности правоохранительных органов – модели, включающей противоречия.

К основным противоречиям, которые должна учитывать целевая модель оценки эффективности УИС, относятся:

- противоречия между экономическими и социальными целями борьбы с преступностью. Они могут, например, выражаться целью минимизации потерь от преступности при ограничении бюджетных ресурсов, или целью снижения бюджетных ресурсов при ограничении на уровень преступности и др.;
- противоречия интересов различных участников правоохранительной деятельности, включая противоречия ведомственных интересов, противоречия интересов общества и преступников, противоречия общества и отдельных групп граждан и др. Эти противоречия находят отражения в оценках значимости отдельных факторов преступности, мер борьбы с преступностью;
- противоречия, формирующиеся в связи с ограничениями ресурсного обеспечения УИС как подсистемы правоохранительных органов и т.п.

Основная причина критики целевого подхода к определению эффективности правоохранительной деятельности, в том числе эффективности норм уголовного права, состоит в том, что акцент делается не на сущностной стороне категории эффективности, а на ее оценивании¹³⁷. Мы считаем возможным привести следующие контраргументы критики подхода к оценке эффективности управленческих решений в правоохранительной деятельности, включая совершенствование норм права, на основе сопоставления результатов и целей.

1.Оценивание эффективности управления есть моделирование результатов деятельности с позиции интересов общества. Как и всякое моделирование, оно огрубляет реальные процессы. Поэтому вопрос может идти только о степени огрубления. Альтернативами оценки путем сравнения целей и результатов может быть либо иной подход, обеспечивающий меньшее огрубление, либо отказ от получения количественных оценок эффективности. Снижение эффективности управления при отказе от количественных оценок было показано ранее.

2.Мы не утверждаем, что в настоящее время сопоставление результатов и целей деятельности наиболее рациональный подход к оценке эффективности, но альтернативные более объективные и практически применимые варианты не разработаны. Следовательно, сводится к разработке более совершенных алгоритмов оценки, основанных на том же принципе.

3.В настоящей работе содержится комплекс предложений, обеспечивающий в оценке достаточно адекватное выражение целей и результатов деятельности учреждений УИС и количественное их измерение. В обобщенном виде они состоят в следующем:

¹³⁷ Ростоцкий Б.И. Эффективность норм уголовного права. – М., 1991 г.

Аминов Д.И. Современные подходы к построению эффективного механизма уголовной политики Российского государства : Монография. – М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2010. – 200 с.

- цели деятельности выражаются снижением общественных социально-экономических потерь и (или) снижением вероятности рецидивных постпенитенциарных преступлений;
- обеспечено методическое единство измерения целей и результатов деятельности УИС, разработана соответствующая система количественно измеряемых критериев и показателей, отражающих основные цели и результаты деятельности.

Объективность определения эффективности деятельности органов и учреждений УИС, помимо обоснования модели и инструментария оценки, зависит от полноты и адекватности используемой в этих целях информации. Анализ организации правоохранительной деятельности в ряде федеративных стран мира¹³⁸, позволил его авторам выделить следующий перечень основных информационных источников, используемых для оценки эффективности:

- криминальная статистика;
- результаты опросов общественного мнения;
- результаты контроля надзорных органов;
- результаты общественного контроля;
- отчеты уполномоченного по правам человека;
- уровень коррупции в правоохранительных органах;
- система финансирования и др.

Использование совокупности этих показателей для моделирования состояния изучаемого объекта в перспективе и построенные на их основе модели эффективности обеспечивают объективность и полноту оценки эффективности деятельности УИС на основе целевого подхода.

Оценка эффективности не самоцель, а инструмент управления органами и учреждениями. Управление основывается на своевременном воздействии на факторы эффективности. Поэтому важно выделить принципы

¹³⁸ Раевский П.А., Пархоменко С.А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира. Информационно-справочные материалы. М.: Фонд ИНДЕМ, 2011.

воздействия на результативность управления функционированием УИК, обеспечивающие эффективность инструментов исправления осужденных. В настоящей работе выделены четыре основных условия, обеспечения эффективности инструментов управления достижением целей УИС.

Первый состоит в том, что общественно-полезный труд рассматривается как обязанность осужденных и условие их исправления и социальной адаптации после освобождения. Но в настоящее время в связи с состоянием производственной базы учреждений УИС полная загрузка контингента общественно-полезным трудом практически невозможна. В итоге для казенных учреждений УИС требования законодательства об обязательном привлечении осужденных к труду реально становятся не выполнимыми, т.е. не обязательными. Естественно, что это снижает уровень исправления осужденных за период лишения и (или) ограничения свободы.

Второй принцип - необходимость проведения индивидуальной воспитательной работы с осужденными, и организации их содержания разделения мест их содержания, что требует определенной классификации осужденных по возможности их ресоциализации. Содержащиеся в настоящей работе рекомендации по классификации осужденных позволяют повысить обоснованность формирования групп, состоящих из лиц примерно одинаковых по их отношению к исправлению. В условиях однородных малых групп эффективность воспитательной работы всегда выше, чем в группах, объединяющих разнонаправлено ориентированных на перевоспитание осужденных. Этот подход является развитием положения о раздельном содержании «первоходов» и лиц, имеющих две и более судимостей.

Третий принцип – совершенствование уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. В частности, содержащаяся в УИК формулировка исправления оставляет значительную неопределенность определения реального исправления каждого осужденного. В ч. 1 ст. 9 УИК РФ исправление понимается как формирование у них уважительного

отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития. Отсутствие количественной определенности понятия «исправления» формирует субъективизм и ошибки определения специалистами УИС программы воспитательной и ресоциализационной работы, включая целесообразность представления осужденному условно-досрочного освобождения. Как уже отмечалось, более приемлемым мы считаем предложения, содержащиеся в теории уголовного права: цель исправления считается достигнутой, если осужденный после освобождения не совершает преступлений. Этот подход использован нами и для оценки возможности рецидивоопасности осужденного. Уровень рецидивоопасности преступника соответствует пониманию исправления, если в течение, например, трех лет после освобождения он не совершает умышленных преступлений, то его можно отнести к категории исправившихся.

Четвертый принцип относится к необходимости выделения как наиболее значимых целей и инструментов решения задачи по недопущению новых (рецидивных) преступлений осужденных. Необходимость выделения этой подцели определяется тем, что центральным элементом самовоспроизводства преступности являются рецидивные преступления. Возможности предупреждения новых преступлений в УИК разделены на две группы: преступления в период лишения свободы и постпенитенциарные. Недопущение преступлений в течение отбытия осужденными уголовного наказания – в настоящее время приоритетное направление управленческой деятельности органов и учреждений УИС. Уровень преступности и нарушений режима содержания являются основными показателями оценки качества управления учреждениями и по этой характеристике снижение рецидивной деятельности достигнуты значительные успехи. Но конечные итоги деятельности уголовно-исполнительной системы должны включать возможность (вероятность) рецидивов и их общественной опасности, которую можно оценить только в течение определенного постпенитенциарного периода. В настоящее время результаты «исправления»

осужденных после освобождения выпадают из состава приоритетных результатов деятельности органов и учреждений системы. В итоге цели исправления и предупреждения преступности, сформулированные в УК, оказываются не доведенными до инструментария их достижения, а «развитие законодательства и практики применения уголовных наказаний осуществляется само по себе, «вслепую», без привязки к достижению соответствующих целей»¹³⁹. На недопущение преступлений после отбытия наказаний направлена система мер по социальной реабилитации, контроля и надзора. Но эффективность этой деятельности недостаточна, доля осужденных, имеющих вторую и последующие судимости, значительна и (см. табл. 1.2) растет. Представляется необходимым усиление правового обеспечения борьбы с постпенитенциарными рецидивами. В частности, решение давно обсуждаемого вопроса о разработке и принятии закона о пробации, способного существенно повысить эффективность борьбы с рецидивной преступностью.

В более полном своем значении система целей УИС поставлена в Концепции реформирования до 2020. Впервые эффективность определена как приоритетная цель, и потому должна рассматриваться в качестве основного результата деятельности всех органов и учреждений УИС. Но при этом сущность понятия «эффективность УИС» в Концепции представляется нам искаженной, не соответствующей целям и задачам социально-экономического страны. В соответствии с Концепцией наиболее значимым направлением борьбы с преступностью, а, следовательно, приоритетной целью следует считать гуманизацию обращения с заключенными в понимании международных актов обращения с заключенными¹⁴⁰ и сегодняшним его уровнем.

¹³⁹ Кошуба Ю.А. Новые подходы к некоторым вопросам реформирования уголовно-исполнительной системы России». В сб. тезисов докладов Международной научно-практической конференции «Уголовно-исполнительная система Российской Федерации в условиях модернизации: современное состояние и перспективы развития». Рязань, Академия ФСИН России, 2012, т.1, стр. 12-13.

¹⁴⁰ Основные принципы обращения с заключенными // 68-е пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ООН. 1990. 14 дек.

Не отрицая необходимости усиления значимости гуманизации содержания осужденных, мы считаем, что приоритетным принципом обращения с заключенными для настоящего времени России является не гуманизация содержания осужденных, а создание условий, обеспечивающих возможность их исправления и трудовой деятельности после освобождения. Это позволит осужденным решить определенные проблемы в период отбытия наказания и постпенитенциарный период:

- во-первых, снизить остроту проблемы свободного времени осужденных в учреждении;
- во-вторых, обеспечить (полностью или частично) возмещение исков и содержания семей в период лишения свободы;
- в-третьих, снизить уровень рецидивов, вызванных социальной необустроенностью осужденных после освобождения.

Общим результатом этого понимания приоритетной цели УИС является снижение рецидивов преступлений, предусмотренное в Концепции в виде цели второго уровня. Ее обеспечением является повышение социальной и психологической работы с осужденными и развитие системы социальной помощи после освобождения. Но отсутствие в составе инструментов реинтеграции осужденных в общество после освобождения условий обеспечения каждого освободившегося легальными доходами от трудовой деятельности снижает значимость определения второй цели Концепции. К сожалению, существенного повышения роли производственного сектора как важнейшего инструмента перевоспитания не наблюдается. Продолжается физическое и моральное старение активов, финансовое состояние ЦТАО и аналогичных подразделений ухудшается, в современном своем состоянии производственный сектор УИС не способен обеспечить всех осужденных, трудовая деятельность которых обязательна, рабочими местами по профессиям, требующимся рынку труда.

Гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышение гарантий

соблюдения их прав и законных интересов – третья основная цель реформирования УИС. Ее основное содержание в настоящее время состоит, преимущественно, в снижении кары за совершенное преступление. Проведенные нами опросы специалистов учреждений УИС подтверждают позицию многих ученых в том, что «в погоне за европейскими стандартами наши политики и законодатели потеряли чувство меры и самосохранения, забыли о социальной справедливости»¹⁴¹. В итоге уже сейчас, хотя мы еще не догнали европейские страны по уровню гуманизации осужденных, условия жизни части россиян хуже, чем у осужденных, отбывающих наказание в учреждениях УИС. При принятии решений о мерах по гуманизации наказания на всех уровнях от принятия законов, до принятия решений специалистами УИС по рекомендации на условно-досрочное освобождение или переводе на более легкие условия отбытия наказания следует учитывать, что гуманизация может снижать эффективность уголовного наказания. Во многих случаях приводит к результатам противоположным ожиданиям: потери от преступности растут.

Наряду с этим для значительной доли осужденных, прежде всего – рецидивистов, имеющих пожизненно сохраняющуюся криминальность поведения, цель исправления и предупреждения рецидивов является невыполнимой. Мы согласны с Ю.А. Кашубой в том, что для этой части осужденных единственным инструментом предупреждения последующих преступлений является только их изоляция в период отбытия наказания и принятие определенных мер надзора и безопасности после освобождения¹⁴². Гуманизация и сокращение рецидивов для этой категории осужденных – цели противоположные, их совместное достижение практически невозможно.

¹⁴¹ Ищенко Е.П. О главных болевых точках российской уголовно-исполнительной политики. Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации): сб. тез. Выступлений участников. (Рязань, 5-6 декабря 2013 г.). Рязань : Академия ФСИН России, 2013, с. 47..

¹⁴² Кошуба Ю.А. См. вышеназванную работу.

В составе нормативных актов, определяющих направления развития УИС, значительный интерес представляет государственная программа Российской Федерации «Юстиция», (Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 312). Подпрограмма 3 этой программы («Регулирование государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний») определяет направления УИС как подсистемы правоохранительных органов. Цель подпрограммы – «повышение уровня исполнения судебных актов и уголовных наказаний, включая разработку общей стратегии государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний»¹⁴³, расширяет целевую установку Концепции. Первая целевая установка Концепции в программе утверждена как важнейшее направление достижения целей. Как отмечалось ранее, первый приоритет этого направления представляется авторам необоснованным, несмотря на предписания международных договоров.

В рамках настоящей работы наиболее значимыми задачами подпрограммы представляются две задачи:

- повышение эффективности управления уголовно-исполнительной системой, использование инновационных разработок и научного потенциала;
- обеспечение постпенитенциарной адаптации осужденных, предотвращение рецидива преступлений.

Но, как и в других нормативных актах, эти задачи относятся только к пребыванию осужденных в учреждениях УИС. Индикаторами результатов исполнения подпрограммы служат только показатели исполнения режима пребывания осужденных в учреждениях (уровень побегов, уровень использования наказания в виде исправительных и обязательных работ и др.). Отметим также, что показатели привлечения осужденных к исправительным и обязательным работам практически не зависят от деятельности органов и учреждений УИС. Задача УИС в отношении расширения наказаний, не связанных с лишением свободы,

¹⁴³ Государственная программа «Юстиция». Подпрограмма 3.

концентрируется только в повышении эффективности деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

В программе отмечена необходимость ориентации воспитательной работы с осужденными на вовлечение их в трудовую деятельность. Но современное состояние производства (объем и качество производственных мощностей) и перспективы их роста не позволяют достичь в этом направлении сколь-нибудь заметных результатов. «В среднем для создания одного рабочего места в исправительной колонии требуется 1,1 млн рублей, кроме того, необходимы инвестиции на сумму 4,2 млрд рублей на строительство и техническое перевооружение производственных объектов. Такими средствами подразделения уголовно-исполнительной системы не располагают»¹⁴⁴. В связи с проблемами экономического развития страны маловероятным представляется соответствующее инвестирование учреждений УИС в ближайшей перспективе, хотя, как будет показано далее, при определенных характеристиках эффективности деятельности УИС эти инвестиции могут быть не только социально, но и экономически выгодными.

Наиболее значимой недоработкой подпрограммы является отсутствие четкого понимания и неразработанность методов количественной оценки критериев целей и результатов их достижения. Необъективность целей и (или) степени их достижения делает подпрограмму плохо управляемой. Десятый (заключительный) подпрограммы раздел назван «Методика определения эффективности подпрограммы», но таковым не является, поскольку критерии эффективности, инструментарий их расчета, организация использования и другие обязательные элементы всякой методики отсутствуют.

В процессе эволюции корпоративного и государственного управления разработаны и продолжают развиваться методы количественной оценки целей и эффективности деятельности систем. За последние 50 лет пройдены этапы представления приоритетной цели бизнес-структур от прибыли до

¹⁴⁴ Программа «Юстиция». Подпрограмма 3. Основное мероприятие 3.7.

стоимости бизнеса, экономической добавленной стоимости, технической и экономической эффективности и других количественно определяемых критериев.

В теории государственного управления (американская школа) и практике управления государственными структурами США в конце предыдущего столетия получили широкое распространение показатели технической и экономической эффективности. Они были ориентированы на оценки производительности (результативности) труда организаций и учреждений государственного сектора. Целесообразность краткого анализа применимости основных положений этого подхода к оценкам УИС России мы видим в том, что, во-первых, УИС является типичным представителем государственных служб. Во-вторых, концептуально система управления УИС РФ соответствовала принципам управления в государственных службах США. В-третьих, показатели технической и экономической эффективности оказались достаточно результативными измерителями результатов государственного сектора, использовались длительное время¹⁴⁵, и используются в настоящее время. В-четвертых, практика их использования снижает вероятность подмены критериев эффективности так называемыми псевдокритериями оценки результатов, способными исказить реальную цель и степень ее достижения.

Техническая эффективность определяет результаты деятельности организации с позиции их соответствия потребностям (целям) клиентов. Требования к оценке технической эффективности государственной структуры и способы количественного их измерения изложены в отмеченной выше работе Пола Д. Эпштейна. Применительно к исследуемому в настоящей работе объекту эти особенности состоят в следующем.

¹⁴⁵ Пол Д. Эпштейн. Измерение результатов в государственном секторе. В кн. «Эффективность государственного управления»: Пер. с англ. Общ. Ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998, с. 221- 262.

Основным клиентом УИС является общество. Потребности общества должны определяться качеством и количеством оказанных услуг, т.е. не только количеством отбывших наказание, но и результатам их исправления, поведением при возвращении в социум. Таким образом, техническая эффективность УИС определяет достижение общественной цели без увязки с используемыми ресурсами. Она отвечает на первый из двух ключевых вопросов оценки эффективности: «делаем ли мы то, что от нас требуется?» Для УИС эта характеристика может иметь различное выражение: реализация приговора, снижение рецидивных преступлений, исправление осужденного и, возможно, иные. Основным ограничением использования их в качестве критериев эффективности УИС является отсутствие количественной определенности и зависимость от совокупности факторов, многие из которых являются внешними по отношению к оцениваемому объекту. Дополнительное ограничение состоит в том, что на современном этапе развития системы управления УИС в проблемах использования статистических оценок.

Представляется, что настоящее время в криминологии и других разделах теории права не разработан критерий, который мог бы использоваться в качестве критерия технической эффективности. Но такая возможность может появиться при развитии проблем управления по результатам, в частности при определении эффективности управления правоохранительной деятельностью на основе оценок вклада отдельных подсистем и исполнителей в общие результаты, выражаемые, например, социально-экономическими потерями от преступности.

Экономическая эффективность позволяет ответить на второй ключевой вопрос определения результатов управления объектом: «правильно ли мы делаем то, чего от нас ждут?». Ее определение, как правило, не вызывает теоретических проблем: экономическая эффективность состоит в соизмерении результата с объемом используемых ресурсов. Результат УИС можно представить одним из критериев технической эффективности, при условии

снятия отмеченных выше ограничений, а ресурсы определить в стоимостном измерении.

Перечисленные причины во многом связаны с неразработанностью методологии и инструментария государственного управления по результатам, неэффективностью использования методов анализа альтернатив развития социально-экономических систем, использования зарубежного опыта и овладения им чиновниками и др.

4.1.2. Управление по результатам: проблемы использования в УИС

В главе 3 были приведены некоторые примеры опережающего развития в управлении госструктурами ряда западных стран в сфере риск-менеджмента. Здесь отметим, что, сформировавшись в процессе развития известных концепций оценки эффективности государственного управления по показателям технической и экономической эффективности¹⁴⁶, управление по результатам в США и ряде других стран уже 90-х годов прошлого века стало доминантой развития государственного управления¹⁴⁷. Управление по результатам означает переход от управления органами государственной власти через инструкцию и нормативы, исполнение которых является основной обязанностью госслужащих, к управлению, обеспечивающему максимум результатов. При этом госслужащий становится менеджером и должен получить определенную свободу решений и ресурсы (финансирование).

Управление результативностью – процесс, способствующий эффективному управлению отдельными сотрудниками и командами и направленный на достижение наивысшего уровня результативности

¹⁴⁶ Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. Ред. С.А Братчикова и Ю.С. Глазьева. – М.: Фонд «за экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.

¹⁴⁷ Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт [Текст] : препринт WP8/2005/01/ А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков. Гос. ун-т – Высшая школа экономики. - М.: Изд. дом ГУВШЭ, 2005,- 54 с.

деятельности организации¹⁴⁸. Оно должно стать неотъемлемой частью непрерывного процесса управления. Современное понимание целей результативности состоит не только в достижении количественных показателей, но и стремлений и качественных сдвигов в деятельности персонала, в включении в результаты факторов дальнейшего развития. Стремление сотрудника к росту результативности не менее важно, чем достижение высокой результативности в настоящий момент времени.

Оценка и мониторинг результативности сотрудников осуществляются системой формальных и неформальных аттестаций, призванных обеспечить:

- мотивацию сотрудников (признание и вознаграждение за результативную деятельность);
- развитие помощь сотрудникам, не имеющим прогресса в результативности;
- развитие коммуникации путем двустороннего канала обсуждения должностных функций взаимоотношений и др.

Практика оценки сотрудников путем их ранжирования, как некоторого обобщающего суждения о сотруднике, показывает преимущественно негативные результаты этого подхода. Рейтинги субъективны, они не отражают качественных составляющих результативности. Приклеивание сотрудникам ярлыков типа «средний», «ниже среднего» и т.п. унижает и демотивирует их. Более приемлемыми признаются позитивные рейтинги, например, отнесение сотрудников к следующим четырем рейтинговым группам: чрезвычайно эффективный, эффективный, развивающийся, удовлетворяющий базовым принципам¹⁴⁹.

Целесообразность и результативность количественной оценки целей и результатов государственных услуг в России, включая правоохранительную деятельность, не вызывает сомнений. Для обоснования этого тезиса А.З.

¹⁴⁸ Армстронг М. Управление результативностью: Система оценки результатов в действии / Майкл Армстронг, Анжела Бэрон; пер. с англ. – М.: АЛЬПИНА ПАБЛИШЕР, 1014. – 248 с.

¹⁴⁹ Армстронг А., стр. 55-63.

Бобылева¹⁵⁰ использовала логику проф. А. Халашми (университет г. Теннесси, США) и предложила совокупность антитез, подтверждающих использование количественных характеристик в качестве инструмента повышения эффективности управления:

- если нельзя измерить уровень выполнения цели, нельзя понять эту цель;
- если нельзя понять цель, то нельзя контролировать ее выполнение;
- если нельзя контролировать выполнение цели, то нельзя способствовать ее реализации;
- если нельзя измерить результаты, то нельзя отличить успех от провала;
- если нельзя отличить успех от провала, то нельзя вознаградить тех, кто обеспечил успех;
- если нельзя распознать успех, то нельзя сделать его долговременным и устойчивым;
- если нельзя показать, как улучшились результаты работы, то полезность работы может быть поставлена под сомнение;
- если исполнители знают, что результаты их работы могут быть измерены, то они приложат все усилия, чтобы выполнить поставленные перед ними цели и др.

Все перечисленное полностью объективно и для управления УИС как государственной структурой.

Но в государственном управлении России в силу совокупности объективных и субъективных причин цели представляются преимущественно в виде качественных оценок ожидаемого социально-политического эффекта, количественная оценка эффективности представляется в виде экономии издержек. Взаимосвязь результатов исполнения решений и расхода ресурсов (эффективность) при этом не определяется, принципы управления по результатам используются фрагментарно, преобладание подходов, спускаемых сверху и др. Общей

¹⁵⁰ Бобылева А.З. К разработке концепции перехода государственных организаций на управление по результатам// Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 6. 2006.

причиной этого положения можно считать излишнюю централизацию государственной власти при относительно низком уровне развития рыночных механизмов. Вместе с тем, исследователи отмечают важный положительный результат последнего десятилетия - «осознание важности внедрения управления по результатам на самом высоком уровне»¹⁵¹. Важным этапом в развитии и нормативном закреплении инструментов управления по результатам были принятие Федерального закона №83-ФЗ «О совершенствовании правового статуса государственных (муниципальных) учреждений» и Программы повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденной правительством РФ в 2010 году.

Ключевая проблема фрагментарного использования принципов управления по результатам в государственном управлении в России, по нашему мнению, состоит в объективном оценивании результатов. Понятие результата государственного управления неоднозначно. В литературе и практике государственного управления развитых стран выделяют 4 основных подхода к определению результата. Их содержание и адаптация к деятельности УИС приведено ниже.

- Результат в форме фактического эффекта от выполнения определенных управленческих решений, осуществления программ развития, оказания бюджетных услуг (Outcome). Нормативное понимание этого результата деятельности УИС состоит в количестве осужденных, отбывающих наказание в учреждениях УИС с разбивкой по различным классификационным группам, количества отбывших наказание, в т.ч. освобожденных по УДО и других ведомственных показателей, не включающих постпенитенциарные рецидивы.
- Результат в форме объема товаров и услуг, оказываемых государственными организациями (Output). Этот результат определяется показателями деятельности, приносящей доход.

¹⁵¹ Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет.// Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №1. С.100.

- Характеристики деятельности государственных организаций, характеризующие их результативность и эффективность (Performance). Эти результаты по учреждениям УИС в настоящее время не определяются в связи с отсутствием соответствующих показателей. Представление в качестве характеристик результативности и эффективности совокупности внутриведомственных показателей выполнения режима содержания, гуманизации, отдельных показателей первой группы и т.п. представляется ошибочным, поскольку они не соответствуют сущности характеристик.
- Ресурсы, используемые государственными организациями (Input). Традиционное представление ресурсов УИС, используемых для обеспечения деятельности учреждений и органов, содержится в смете затрат и балансе.

Традиционная система оценивания результатов государственного управления включает:

- оценку социальных результатов, представляемую в виде совокупности количественных натуральных и стоимостных показателей (объем введенного жилья, протяженность построенных дорог, средняя заработная плата и др.);
- анализ издержек – выгод;
- оценку выполнения внутриведомственных нормативов.

Современные системы оценивания включают:

- аудит управленческих процессов всех уровней управления;
- оценка вклада государственных программ в получение социальных результатов. Для УИС ранее было обосновано применение индикатора вклада в снижение потерь от преступности;
- прочие показатели, отражающие наиболее важные результаты, достигнутые в результате выполнения программы или плана.

Основными ограничениями разработки методов оценки государственных программ развития, включая программы развития правоохранительных органов, являются:

- нежелательность для представительных и исполнительных органов власти количественной оценки общесистемных (политических) решений, поскольку в противном случае возможна объективная оценка их выполнения и общественный контроль эффективности. Это сдерживает инициативу органов управления правоохранительных органов по формированию системы объективных и представительных показателей их деятельности.

- отмеченная выше сложность правоохранительной деятельности, состоящая в сочетании политических, экономических и социальных аспектов ее результатов, многоуровневости управления, наличие ведомственных барьеров, приводящих к искажениям цели надсистемы в показателях подсистем, и неопределенность внешней и внутренней сред создают объективные трудности в подготовке эффективных нормативно-правовых актов;

- вызванное предыдущим фактором снижение потребности в разработке методологии и инструментария управления по результатам и овладения им чиновниками;

- в коррумпированности чиновников, их оппортунизме в отношении новых методов управления, позволяющих адекватно определить результаты их деятельности, качество оказываемых услуг.

Опыт США, Франции, Германии и других стран, достигших определенных успехов в переходе государственного управления на управление по результатам, показывает, что вероятность успеха соответствующих реформ зависит от динамики экономики: наибольший успех достигается при усилении ограничений устойчивого развития. Это, наряду с доказательностью преимуществ управления по результатам и развитие этого направления, вселяет надежды на успешное продвижение в России в вопросах развития государственного управления в 2015 и последующие годы.

Надо также отметить, что использование оценивания, тем более интегральное оценивание политических, социальных и экономических целей,

будет встречать поддержку руководства только при его положительных оценках. Поэтому под влиянием ведомственной позиции руководителей государственной структуры объективность оценок может искажаться.

При оценке результативности работников государственных структур, включая УИС, на основе аттестации необходимо учитывать, что карьерный рост и оплата труда аттестуемого зависят от одного лица (начальника), который и является аттестующим. При этом аттестующим и аттестуемым в дальнейшем приходится, как правило, работать вместе. Эти условия, а также сложность интегральной оценки множества взаимосвязанных количественных и качественных характеристик сотрудников, могут быть источником субъективизма оценок результативности сотрудников и фактором неэффективности, бюрократизации системы управления результативностью. Вследствие значительной субъективности оценки результатов деятельности отдельных сотрудников и организаций управление результативностью может стать инструментом репрессивного контроля.

Одним из эффективных инструментов повышения объективности оценки результативности признается аттестация вышестоящих сотрудников (менеджеров, начальников) нижестоящими – метод, практически не используемый в правоохранительных органах.

Позиция авторов относительно соотношения основных доминант управления по нормативам (бюрократическая система) и по результатам деятельности (постбюрократическая система) органов и учреждений УИС приведены в таблице 4.1. Преимущества управления по результатам деятельности органов и учреждений УИС обеспечиваются изложенной далее системе целей, критериев и показателей эффективности.

Таблица 4.1.

Доминанты управления учреждениями УИС по нормативам и
управления по результатам

Бюрократическая система управления. Вариант - «Управление по нормативам	Постбюрократическая модель. Вариант - «Управление по результатам»
--	--

(ведомственным) актам»	
<p align="center">Общие характеристики системы управления</p> <ul style="list-style-type: none"> -Направленность развития - собственные нужды и видение будущего. -Оценки результатов деятельности по контролируемым ресурсам и выполняемым задачам. -Обязательность исполнения нормативных процедур имеет большее значение, чем полученные результаты. -Закрытость информации 	<p align="center">Общие характеристики системы управления</p> <ul style="list-style-type: none"> -Концентрация на общесистемных целях, целях клиентов (членов общества). -Оценка деятельности по вкладу в решение задач развития общества. -Расширение самостоятельности органов и учреждений в интересах максимизации общественных результатов. -Открытость информации, позволяющая осуществлять общественный контроль
<p>Доминанты управления в УИС -</p> <ul style="list-style-type: none"> -Приговор: <ul style="list-style-type: none"> - срок лишения свободы; - режим содержания; - бюджетное финансирование; - Преступления и нарушения режима в учреждении; - Показатели трудовой деятельности осужденных: <ul style="list-style-type: none"> - объемы производственной деятельности; - численность занятых на оплачиваемых работах; - выполнение норм выработки и др. -Показатели воспитательной деятельности среди осужденных (количество освобожденных по УДО и др.) -Выполнение прочих внутриведомственных норм и нормативов. 	<p>Доминанты управления в УИС</p> <ul style="list-style-type: none"> - Исправление осужденных: <ul style="list-style-type: none"> - снижение доли осужденных, не совершивших рецидивное преступление в течение ряда лет после отбытия наказания; - снижение тяжести совершенных после отбытия наказания преступлений. - Снижение бюджетных расходов на содержание учреждения: <ul style="list-style-type: none"> -инновационные технологии предупреждения пенитенциарных преступлений; -развитие деятельности, приносящей доход. -Выполнение прочих внутриведомственных нормативов.

Таким образом, управление результативностью – система, которая может обеспечить как значительный рост эффективности организации, так и ее падение. Но результаты определения ее эффективности в ряде компаний, выявленные в исследовании, проведенным CIPD, показали, что более 70% менеджеров уверены в ее прогрессивности и возможности получения значительного эффекта¹⁵². Системное внедрение управления по результатам в правоохранительных органах представляется преждевременным. Ориентации управления УИС конечные результаты деятельности требует значительных исследований в сфере объективизации количественных и

¹⁵² Армстронг М., с.101-116.

качественных оценок результатов как системы в целом, так и отдельных учреждений и сотрудников.

4.1.3. Анализ методов и показателей эффективности УИС

Эффективность управления любой социально-экономической системой как соотношение целей, достигнутых результатов и использованных ресурсов определяется обоснованностью связи цели системы со средствами ее достижения (инструментами и ресурсами). Эта связь выражается критерием эффективности (целевой функцией, критериальной функцией и т.п.). Результативное использование критерия в управлении системой достигается при наличии адекватного ему количественно измеряемого показателя (критериального или целевого показателя). Использование критерия обеспечивает возможность сопоставления альтернатив развития (альтернатив направлениям роста и развития, применяемым методам и ресурсам) с позиции их соответствия целям системы. Тем самым оно может быть мерой их эффективности. При этом каждая социально-экономическая система многокритериальна не только в связи с ее многоцелевым назначением, но и в связи с тем, что многие цели нельзя адекватно представить одним критерием.

Ранее мы отмечали¹⁵³, что задача системной оценки эффективности деятельности УИС является относительно новым направлением теории и практики оценки и управления правоохранительной деятельностью как отраслью государственного управления России. Наряду с этим, в международной практике разработаны и широко используются для межстрановых сравнений некоторые интегральные показатели (индекс коррупции, численность преступлений в расчете на 100 тысяч человек населения, численность лиц, отбывающих наказание и др.). Очевидно, что они не могут быть использованы в управлении уголовно-исполнительной

¹⁵³ Терехин В.И. Монография. – Рязань, Академия ФСИН России, 2014, 184 с.

системой, но представляют интерес как инструментарий конструирования соответствующих адекватных показателей.

В течение всей истории развития УИС и по настоящее время задача конструирования адекватных критериальных показателей носила и носит сводилась к определению отдельных аспектов деятельности системы, способы ее решения были противоречивыми и не обоснованными, информационные источники оценки эффективности использовались не в полной мере. Задача имела лишь отдельные фрагментарные решения.

Выделим основные подходы к оценке эффективности УИС в теории и нормативно-правовых актах Российской Федерации.

В теории права под эффективностью деятельности УИС¹⁵⁴ понимается действенность тех целей, которые поставил законодатель, принимая те или иные правовые нормы и оценивая реальное их осуществление. Это определение эффективности можно рассматривать как характеристику принципов деятельности и степень достижения направлений развития, установленных законодателем. Но при таком подходе, во-первых, предполагается полное соответствие правовых норм целям развития государства в целом, во-вторых, исключается возможность определения вклада в общие результаты правоохранительной деятельности отдельных органов и учреждений, в-третьих, нормы, установленные законодателем, не содержат соответствующих им количественно измеряемых показателей. Все это исключает возможность использования правовой характеристики цели для сравнения альтернатив развития и возможности ее практического использования в управлении органами и учреждениями.

В учебнике «Организация управления в уголовно-исполнительной системе» рекомендуется представить показатели эффективности деятельности органов и учреждений УИС в совокупности показателей 3-х уровней:

¹⁵⁴ Власенко Н.А. Теория государства и права. Учебное пособие. М.: 2011, - 416 с.
Шевчук Д.А. Теория государства и права. М. ЭКСМО, 2009. – 299 с.

-степень достижения целей наказаний, включая уровень рецидивной преступности;

-оценка результатов деятельности органов управления по отдельным направлениям;

-показатели результатов (качества) организации управления органами и учреждениями¹⁵⁵.

Ограничениями предложенного подхода к оценке эффективности является несистемность набора показателей и отсутствие количественно измеряемых показателей. Отсутствие системности проявляется:

- в игнорировании инструментария формирования структуры и декомпозиции системы;

-в отсутствии обоснований приоритетности показателей и факторов их определяющих. В частности, ранее был обоснован учет уровня рецидивной преступности как одной из целей деятельности УИС. Но эта цель не единственная и в, определенных условиях, не приоритетная характеристика достижения целей наказания;

-непроработанность проблемы сочетания экономических и социальных, личностных и общественных показателей и др.

Эта совокупность показателей не отражает эффективность функционирования УИС как подсистемы государства. Во-первых, показатели не отражают влияние УИС на достижение ключевых целей государства, состоящих в повышении уровня жизни населения в перспективе. Механизм оценки (расчета) их влияния на выполнение государственных целей и задач не прописан. Влияние на уровень жизни в перспективном периоде опосредовано высокой неопределенностью внешней среды, в силу чего их значения носят вероятностный характер. Во-вторых, многие из этих показателей (количество осужденных, стоимость их содержания, направленность уголовно-исполнительной политики и др.) не

¹⁵⁵ Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3-х т. / Под общ. ред. Ю.А. Чайки. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2002. –Т1, стр. 518.

зависят от деятельности органов и учреждений. В-третьих, показатели не учитывают влияние воспитательной и ресоциализационной деятельности учреждений УИС на изменение склонности осужденных к постпенитенциарному рецидиву, который при использовании этой совокупности показателей вообще не является характеристикой деятельности уголовно-исполнительной системы. В-четвертых, характеристики результативности и эффективности не учитывают изменения риска в стратегическом периоде. В-пятых, состав показателей не включает характеристики производственной деятельности учреждений как фактора исправления осужденных и способа снижения издержек бюджета.

В целом, по своей сути принципы формирования этой системы показателей, отражают выполнение органами и учреждениями УИС ведомственных норм и нормативов, и тем самым являются модификацией действующих нормативных актов.

Основными нормативными актами, определяющими сущность и инструментарий определения эффективности деятельности органов УИС, в последние годы являются методики оценки деятельности территориальных органов ФСИН при инспектировании, утвержденные приказами и методиками Минюста РФ и ФСИН России (№80, № 325, №444 и др.). В этих методиках приводится достаточно полный перечень требований к качеству управления органами и учреждениями УИС и соответствующие им показатели. Наиболее совершенной из них является действующая в настоящее время методика, утвержденная приказом ФСИН № 444¹⁵⁶.

Методика обеспечивает комплексный подход и объективность оценки степени выполнения территориальными органами и учреждениями УИС внутриведомственных требований к управлению, стимулирует активность персонала в повышении соответствия их деятельности установленным нормам и нормативам. В частности, применительно к задачам УИС в сфере

¹⁵⁶ Приказ ФСИН от 29.08.2014 №444 «Об утверждении Порядка организации инспектирования территориальных органов ФСИН России».

трудовой деятельности осужденных и их готовности к адаптации после освобождения эффективность деятельности органов и учреждений определяется совокупностью наиболее значимых показателей:

- долей лиц, занятых на оплачиваемых работах;
- отношением количества рабочих мест в учреждении по отношению к лимиту наполнения;
- среднедневной заработной платой;
- превышением доходов над расходами и др.

Качество исполнения территориальными органами и учреждениями соответствующих задач оценивается инспекцией путем выставления по каждому показателю одной из двух оценок: «удовлетворительно» или «неудовлетворительно». Интеграция этих показателей по направлению деятельности и далее по территориальному органу дает общую характеристику (оценку) качества исполнения внутриведомственных норм и нормативов, но не определяют их влияние (вклад) в решение задач социально-экономического развития страны.

Выделим основные ограничения методики оценки эффективности органов УИС, их причины и способы устранения.

- Главным представляется несоответствие критериев результативности и эффективности деятельности органов УИС целям общественного развития, возможность демонстрации высоких (по методике – удовлетворительных) результатов при увеличении потерь от преступности и росте рецидивных преступлений после освобождения. В основу критериев исполнения наказания положено только поведение лиц, отбывающих наказание в условиях лишения свободы. Показатели не отражают результативность влияния УИС на снижение постпенитенциарной преступности, вследствие чего отсутствует их ориентация на приоритетные цели развития общества и страны – снижение социально-экономических потерь общества за счет изоляции и перевоспитания осужденных. Вследствие этого формируется

определенный отрыв целей деятельности ФСИН как подсистемы от целей общества как надсистемы. Результаты деятельности органов УИС определяются по показателям, отражающим, преимущественно, исполнение внутриведомственных норм и нормативов исполнения наказания осужденному.

- Отказ от формирования единого критерия эффективности и системы частных критериев эффективности. Критерий эффективности это количественная модель качественно определенной цели объекта (системы), отражающая ее основные аспекты¹⁵⁷. При решении практических задач критерии заменяют цели и выступают средством выбора альтернатив. Критерий, как и всякая модель, не может в полной мере совпадать с целями системы. Цели объекта многогранны и определяются совокупностью его интересов; критерий отражает основные из них. Поэтому эффективность УИС должна выражаться системой критериев, соответствующих дереву целей системы. Оценка исполнения ведомственных инструкций и распоряжений может быть только элементом методики системной оценки эффективности, поскольку исполнение ведомственных норм является лишь одним из факторов влияния на общественные результаты.
- Несовершенство инструментария количественной оценки показателей эффективности. Факты нарушения режима содержания и пенитенциарных преступлений, как и их предупреждения, при формировании общей оценки не в полной мере отражают прямые и косвенные социально-экономические потери общества. Как уже отмечалось, постпенитенциарные преступления не имеют детерминированной связи с поведением осужденного в учреждениях УИС, но это не является основанием для их игнорирования в оценках результатов деятельности УИС.

¹⁵⁷ Дрогобыцкий И.Н., с. 308-310.

- Показатели не разделяют влияние внешних и внутренних факторов эффективности. Эффективность работы органов и учреждений УИС в значительной степени определяется совокупностью факторов, не зависящих эффективности управления учреждением (финансирование учреждений, нормативно-правовая база, социальная ситуация в стране и другое). Например, соотношение лимита осужденных и фактического наполнения учреждения не зависит от деятельности руководителей учреждения, но оказывает существенное влияние на отдельные показатели эффективности.
- Эффективность управления организацией не является синонимом эффективности функционирования организации. Это различие в действующих методиках не учитывается. Высокие или низкие значения показателей эффективности управления могут быть искажены факторами, не зависящими от деятельности органов управления учреждением или территориальным органом УИС. Отнесение на качество управления результатов влияния внешних факторов и спонтанного развития неправомерно.

Несоответствие части показателей эффективности деятельности УИС, содержащихся в действующих методиках и предложениях, опубликованных в работах отечественных ученых и практиков, ключевым тактическим и стратегическим целям государства, позволяет определить их как «псевдокритерии», не отражающие общественные социально-экономические результаты ее деятельности¹⁵⁸. В конечном итоге это формирует подмену общественно значимых целей развития ведомственными целями.

По алгоритму, использованному для оценки эффективности деятельности органов и учреждений УИС, построена методика рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций региональных

¹⁵⁸ Эпштейн Пол Д. Измерение результатов деятельности в государственном секторе. В книге: Эффективность государственного управления: Пер. с англ./ Общ. ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, издательство АО «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.

органов ФСИН, утвержденная приказом ФСИН от 8.04. 2013 г. №172. Рейтинг определяется суммированием рейтингов УИИ территориальных органов по трем основным показателям:

-уровень привлечения осужденных к исправительным работам к труду, определяемый отношением среднесписочной численности осужденных к обязательным работам, к среднесписочной численности осужденных к обязательным работам;

-уровень привлечения осужденных к обязательным работам, определяемый отношением среднесписочной численности осужденных, привлеченных к труду, к среднесписочной численности осужденных к обязательным работам;

-доля осужденных, совершивших преступления после постановки на учет в УИИ, равная отношению численности осужденных, в отношении которых возбуждены уголовные дела за совершение в отчетном периоде повторного преступления после постановки на учет к численности осужденных, состоящих на учете.

Этот подход отражает основные цели и результаты деятельности уголовно-исполнительных инспекций. Но инструментарий формирования рейтинга, в дополнение к изложенным ранее недостаткам, не содержит мониторинга и анализа динамики рейтингов сравниваемых регионов. Пусть, например, в предыдущем периоде уголовно-исполнительные инспекции региона «А» имели рейтинг 17, региона «Б» -32. В оцениваемом квартале эти значения по регионам соответственно равны 20 и 28. По действующей методике деятельность УИИ региона «Б» должна быть признана более эффективной, чем региона «А». Но при этом не учитывается абсолютный уровень используемых показателей и соответствующие ему рейтинги, и главное – не обосновывается факт достижения более высоких показателей (и в статике и в динамике) результатами деятельности руководителей УИИ. Представляется, что рейтинги не позволяют объективно оценить реальные результаты работы УИИ, которым также следует считать их вклад в

снижение социально-экономических потерь общества и оценивать качество и эффективность управления ими.

В 2014 году сотрудниками ФКУ НИИ ФСИН России была разработана методика оценки деятельности воспитательных колоний, преобразуемых в воспитательные центры¹⁵⁹. Авторы этой разработки, проанализировав существующую практику оценки деятельности ВК, пришли к выводу о ее несоответствии реальному положению дел в учреждениях. Основная причина несоответствия состояла в том, что используемые критерии определяли результаты деятельности только в одной сфере – режима и порядка отбывания наказания. Обоснованно полагая, что это одно (из множества) направление деятельности не может объективно определить общие итоги, авторы методики предложили совокупность критериев результативности. Совокупность включает две группы критериев. Первая отражает, по мнению авторов, результативность применяемых средств исправления и включает 5 групп критериев, каждый из которых характеризуется несколькими (от 2-х до 10) показателями. Вторая группа определяется как критерии общего порядка (8 групп, 11 показателей). В итоге оценку деятельности предложено планировать и определять по 40 показателям. Значения всех показателей далее суммируются и используются для рейтинговой оценки. Чрезвычайные нарушения режима являются основой присвоению самого низкого рейтинга.

Нам представляется, что разработанная методика не будет способствовать усилению направленности и результативности работы персонала на перевоспитание и ресоциализацию несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных центрах. Причины в тех же недостатках оценки, что и в рассмотренных выше официальных методиках. Повторим основные причины:

-нельзя давать оценку результатов деятельности, если объективно и конкретно не определена система целей. Методика ориентирована только на

¹⁵⁹ Данилин Е.М., Евдокимов И.В. Как оценить деятельность воспитательных колоний. // Ведомости уголовно-исполнительной системы. №10, 2014 г.

внутренние показатели учреждения, цель перевоспитания как детерминанта оценки в совокупности показателей не отражена, т.е. результаты деятельности воспитательных целей определяются только ведомственными, но не общественными характеристиками;

-управление по многим критериям и показателям, как это доказано и в менеджменте, и в теории оптимального программирования, и в системном анализе, не будет оптимальным. В методике все показатели и критерии признаны равнозначными, а их значительное количество только затрудняет анализ, формируя возможности получения высокого мультипликативного результата за счет второстепенных показателей;

- оценки не учитывают экономические и социальные потери общества от преступной деятельности несовершеннолетних и др.

Предложения Д.А. Полищука¹⁶⁰ также не включают показатели влияния УИС на постпенитенциарную преступность. Они сводятся только к включению в комплексную оценку ряда показателей экономической эффективности:

- соотношение между числом осужденных, находящихся в учреждении, и численностью сотрудников учреждения;

- стоимость содержания одного осужденного в учреждении за счет бюджетных средств. Далее этот показатель представляется значимым для объективной оценки эффективности. Далее он будет уточнен и включен в состав системы показателей эффективности учреждения УИС в следующем виде:

- стоимость содержания одного осужденного в учреждении за счет бюджетных средств, исключая дополнительное бюджетное финансирование;

¹⁶⁰ Полищук Д.А. Критериальная база оценки эффективности правоохранительной деятельности. // Полицейская и следственная деятельность. №1, 2014 г.

- полные издержки содержания одного осужденного в учреждении за счет бюджетных средств, включая дополнительное бюджетное финансирование и иные источники финансирования.

Сопоставление учреждений по этим показателям позволяет оценить сравнительные результаты экономической деятельности учреждений с позиций их влияния на условия пребывания сужденных. При этом сравнение будет объективным, если, во-первых, сравниваются учреждения одного типа, во-вторых, учитываются различия учреждений в численности содержащихся в них осужденных, проявляющиеся в различиях постоянных издержек в расчете на одного осужденного.

Подчеркнем еще раз: в оценку эффективности деятельности учреждений УИС необходимо включать их влияние на результаты исправления и эффективной деятельности после освобождения. Важнейший результат исправления состоит в снижении уровня рецидивной преступности среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Цель снижения рецидивной преступности рассматривается в настоящее время в качестве наиболее приоритетной многими руководителями и специалистами учреждений. Она утверждена в качестве основной цели органов и учреждений в отдельных программах развития УИС регионов. В частности, она была поставлена в программе содействия занятости и социальной адаптации, принятой Правительством Красноярского края¹⁶¹. Постановка этой цели в качестве основной позволила существенно повысить возможности роста результативности программы, но недостаточная методическая обоснованность инструментария определения результатов снизила достоверность запланированной цели и результатов ее достижения (снижения рецидивной преступности на 10-12%). К сожалению, в программе не предусмотрены возможности повышения результативность воспитательной деятельности персонала учреждений УИС. По сути,

¹⁶¹ Долгосрочная целевая программа «Содействие занятости и социальная адаптация лиц, отбывающих и (или) отбывших наказание в виде лишения свободы в Красноярском крае на 2010 – 2012 годы». Приложение к постановлению Правительства Красноярского края от 20.11.2009 г. № 591-п.

программа является программой Правительства края, но не совместной программой Правительства и правоохранительных органов края.

Таким образом, анализ предложений отечественных специалистов по оценке эффективности УИС, опубликованных в отечественных изданиях, позволяет сделать вывод о том, что им в значительной степени присущи отмеченные выше недостатки подхода, использованного в официальных методиках. Ведомственный подход к пониманию эффективности деятельности и способы ее оценки не в полной мере соответствуют общественным целям уголовно-исполнительной системы, и потому не позволяют определить социально-экономические результаты (эффективность) отбытия наказаний за уголовные преступления в виде лишения свободы. Главные причины этого положения в том, что, во-первых, не учитываются интегральные значения социально-экономических потерь после освобождения, во-вторых, не обеспечивается системный подход к оценкам эффективности, в-третьих, показатели эффективности носят статический и детерминированный характер.

Ранее разработанные авторами настоящей работы предложения по оценке результатов деятельности УИС, основанные на оценке (или определении) вклада в снижение уровня постпенитенциарной рецидивности, устраняют этот недостаток¹⁶². Но одновременно дальнейшие исследования показали целесообразность и возможность более адекватной с позиции соответствия целям общества оценки результатов деятельности органов и учреждений ФСИН, основанной на экономической оценке потерь общества от преступности.

4.2. Миссия, цели и критерии эффективности уголовно-исполнительной системы

¹⁶² Терехин В.И. – Монография. Рязань, Академия ФСИН России.

Терехин В.И., Чернышов В.В. Системная оценка результатов рецидивных преступлений: эконометрический подход. // Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития: Сб. тезисов выступлений участников Международной научно-практической конференции. Том 1. Рязань, Академия ФСИН России, стр. 264-268.

Методологической основой предлагаемого авторами подхода к системе целей и критериев эффективности правоохранительных органов являются положения институциональной экономики, теории права и системного анализа. В соответствии с этим подходом, если управленческое решение способствует созданию стоимости (ценности) в системе, то эти нормы и управленческие решения признаются эффективными. Создание стоимости правоохранительными органами, включая УИС, предлагается выразить снижением социально-экономических потерь (исключая убийства) от преступной деятельности при приемлемом уровне риска. Минимизация потерь означает максимизацию общественной ценности правоохранительной деятельности. Соответственно, цель управления может состоять в минимизации потерь при определенном уровне риска или минимизации риска при некотором допустимом уровне потерь, включая бюджетные ресурсы на содержание УИС.

Это представление цели и результатов управления означает, в частности, что эффективными следует считать решения, обеспечивающие такое распределение ресурсов по отдельным направлениям борьбы с преступностью, включая объем ресурсов, выделяемых на деятельность УИС, которое будет максимизировать общественную ценность правоохранительной деятельности. Инструментарий формирования системы критериев и показателей эффективности при представлении цели в виде минимизации потерь позволяет устранить выявленные проблемы действующих официальных методик оценки социально-экономических систем и предложений ученых и специалистов правоохранительной системы.

Системный подход к формированию критериев и показателей эффективности УИС реализован далее в виде иерархической структуры, включающей:

- иерархию социально-экономической системы: правоохранительные органы, УИС в целом, отдельные органы и учреждения УИС, рассмотренные как подсистемы государства, цели которой определяют цели подсистем;
- иерархию целей: миссию, общесистемную и частные критерии эффективности и адекватные им показатели;
- факторы, определяющие эффективность;
- временную последовательность характеристик эффективности;
- систему критериев и показателей эффективности.

Под миссией (видением) в стратегическом менеджменте понимается базовая идея (глубинная цель) существования организации, фундаментальность и уникальность ее задач. При правильной постановке, миссия становится притягательной и способна объединять и стимулировать активность всей команды организации. Миссия должна быть ориентирована на организацию, способную реализовать поставленную базовую идею.

Выделяются два подхода к формированию миссии. Первый рассматривает миссию как результирующее определение системы стратегических целей и задач, т.е. миссия представляется производной, итоговой характеристикой стратегических целей. Вторым подходом исходит из приоритетности миссии относительно стратегической цели. Цель стратегического управления сводится к определению наилучших соотношений полученных результатов и затраченных ресурсов альтернативных путей реализации миссии в определенном временном диапазоне.

Классическим примером обоснованности второго подхода к формированию миссии, поставленной и успешно исполняемой в течение длительного периода миссии, является ее представление Генри Фордом для его компании: «...Я сделаю автомобиль для огромного множества людей... Он будет настолько дешевым, что любой человек с хорошей заработной платой сможет приобрести его и наслаждаться им вместе со своей семьей в благословенные часы отдыха на огромных просторах, сотворенных

Господом... Когда я завершу задуманное, каждый человек будет в состоянии приобрести этот автомобиль – и он будет у каждого»¹⁶³.

Миссия, как правило, не имеет сроков достижения и количественного выражения поставленных целей. Она остается неизменной при изменении направлений ее достижения. Пересмотр миссии необходим при изменении профиля ее деятельности или исчерпание миссии в связи с радикальным изменением социально-политической системы страны.

«Миссия государственных организаций обосновывает их право на существование и использование государственных ресурсов. ... Миссии государственных организаций определяются государственными законами. Обычно они широки и расплывчаты»¹⁶⁴. Внешне необоснованная широта миссии государственной структуры позволяет давать ей различные интерпретации, повышающие ее общественное значение.

Адекватная постановка миссии уголовно-исполнительной системы как государственной структуры, решающей совместно с другими государственными органами задачи борьбы с преступностью, в настоящее время отсутствует. Естественно, что постановка и утверждение миссии правоохранительных органов и УИС является прерогативой государства. Авторы предлагают для обсуждения свое видение формулировок миссии как основного стратегического назначения правоохранительных органов и УИС, исходя из их главного назначения в рамках целей государственного управления: борьбы с преступностью путем исправления преступников и их социальной адаптации в социуме после освобождения.

Возможны два варианта определения миссии УИС. Первый состоит в определении миссии всех правоохранительных органов РФ и определение важнейшей стратегической цели УИС в рамках миссии правоохранительных

¹⁶³ Цитируется по работе: Грант Р.М. Современный стратегический анализ. 5-е изд. – СПб.: Питер, 2011, стр. 73.

¹⁶⁴ Ари Халачми. Стратегическое управление и производительность. В книге Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Братчикова и Ю.С. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. С. 675.

органов. Второй – определение миссии УИС, соответствующей (не противоречащей) миссии правоохранительных органов.

- Миссия правоохранительных органов. Варианты формулировок:
 - повышение качества жизни населения за счет ликвидации преступности. Деятельность в направлении достижения этой цели способствует росту комфортности жизни в стране, эффективному использованию производственных ресурсов и повышению международного имиджа страны;
 - обеспечение качества жизни населения страны на уровне стандартов современной цивилизации за счет минимизации социально-экономических потерь общества от преступности.
- Миссия уголовно-исполнительной системы. Варианты формулировок:
 - повышение качества жизни населения за счет ликвидации рецидивных преступлений и снижения сроков ресоциализации освобождаемых осужденных;
 - снижение социально-экономических потерь общества за счет ликвидации рецидивных преступлений и снижения сроков ресоциализации освобождаемых осужденных.

Приведенные формулировки миссий отражают основную цель их функционирования и системную взаимосвязь.

Система критериев эффективности направлена на воплощение миссии в конкретных условиях функционирования объекта. Критерии имеют вербальное представление. Соответствующие им критериальные показатели адекватно выражают и количественно определяют критерии эффективности.

Многоцелевая сущность деятельности УИС определяет необходимость формирования системы критериев. Используя определение Г.Б. Клейнера¹⁶⁵, назовем приоритетный (в наибольшей степени соответствующий миссии)

¹⁶⁵ Мезоэкономика развития / Под ред. чл.-корр. РАН Г.Б. Клейнера; ЦЭМИ РАН. – М.: Наука, 2011, стр. 57.

критерий эффективности критерием общесистемной эффективности. Общесистемная эффективность правоохранительных органов должна отражать выполнение ей основного назначения. В составе функций, определяющих основное назначение УИС, выделяются:

-ресоциализационная (исправительная, включающая воспитательную и трудовую) – подготовку осужденного к нормальной жизнедеятельности в социуме после освобождения, снижение вероятности рецидивных пенитенциарных и постпенитенциарных преступлений;

-исполнительская – качество и своевременность исполнения законодательных требований и ведомственных нормативно-правовых актов;

-функция согласованности с деятельностью других правоохранительных органов по снижению социально-экономических потерь общества;

-экономическую, включая производственную, состоящую в минимизации бюджетных расходов на исполнение учреждением своих функций (органом, учреждением, УИС в целом).

Правовая и ведомственная эффективность деятельности правоохранительных органов, оцениваемая, контролируемая и регулируемая в соответствии с действующими нормативными актами и деятельностью контролирующих государственных и общественных органов, в настоящей работе рассматриваются ограниченно в соответствии с ее объектом и целями. Предполагается, что эффективность выполнения этих функций возрастет при разработке и использовании единой методики оценки эффективности правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы.

В качестве основных принципов формирования критериев и критериальных показателей эффективности правоохранительных органов, включая УИС и ее органов и учреждений, в настоящей работе использованы следующие.

•

принцип многоуровневости и институциональности оценки,

П

означающий отражение в системе показателей (факторов и результатов) эффективности деятельности объекта его влияния на все уровни социально-экономических систем, включая:

- общественные результаты (влияние результатов деятельности правоохранительных органов на решение проблем государства и общества);
 - результаты деятельности относительно целей и задач каждого отдельного учреждения;
 - характеристик удовлетворенности отдельных граждан, прежде всего пострадавших от преступлений, оценками общественной опасности совершенных преступлений.
- Принцип количественно-качественной оценки результатов деятельности, т.е. использование в процессе формирования монокритерия совокупности преимущественно стохастических характеристик при высоком уровне их влияния на основную цель системы.
 - Принцип учета целевой и ресурсной определенности эффективности (потенциала и реально достигнутого в условиях выделенных ресурсов уровня) с учетом рисков их достижения.
 - Принцип привязки результатов к определенному моменту и периоду времени (тактические и стратегические критерии и показатели эффективности), поскольку непрерывное изменение внутренней и внешней сред объекта оценки меняет уровень эффективности.
 - Принцип управления по результатам (формирование оценок по характеристикам отдельных осужденных).
 - Принцип экономической оценки итоговых целей и результатов управления системами. Экономическая (стоимостная) оценка всегда была и остается привлекательной, во-первых, в силу возможностей опыта, накопленного в корпоративном менеджменте, во-вторых, вследствие отсутствия иного приемлемого способа соизмерения

результатов различных явлений в социальной среде, в-третьих, в силу преобладания и доступности такого понимания населением.

Основные взаимосвязи экономического измерения целей, критериев и факторов управления правоохранительной системой приведены на схеме (рис. 4.1).



Ранее было показано, что требованиям к целям правоохранительной деятельности и деятельности УИС, как подсистемам государства, в полной

мере соответствует снижение интегральных социально-экономических потерь общества в текущем периоде и перспективе за счет снижения преступности и улучшения ее структуры. Поэтому предлагается представление критерия эффективности функционирования правоохранительных органов в виде снижения социально-экономических потерь общества от преступности. Такое его представление в полной мере соответствует миссии (повышение качества жизни населения за счет снижения социально-экономических потерь от преступности) и может быть количественно измерено адекватным показателем.

Представление динамики общественных потерь от преступности, включая расходы общества на правоохранительную деятельность, соответствуют концепции целеполагания в теории систем¹⁶⁶.

Количественное представление критерия эффективности в соответствии с методами измерения общественных социально-экономических потерь от преступности (главы 1, 2) должно быть различным для стратегического периода и потерь отчетного и планового года. В текущем и отчетном периодах критериальными показателями могут быть уровень и (или) снижение интегральных социально-экономических потерь, в стратегическом – снижение криминального потенциала преступности в стране.

Система факторов, определяющих критерии эффективности, соответствует факторам достижения целей УИС. На схеме (рис 4.1) выделены три группы факторов, более развернутые классификации рассматриваются ниже. В соответствии с выделенными группами факторов эффективности определены их регуляторы. Отметим, что это представление общесистемной эффективности правоохранительных органов не в полной мере адекватно реальным результатам деятельности правоохранительных органов, поскольку в его состав включены результаты деятельности всего общества и государства. Более точным было бы

¹⁶⁶ Преступность с позиции теории систем. economic.chat.ru>crim/crim05.htm

определение критерия в виде вклада правоохранительных органов в общие результаты снижения потерь от преступности.

Необходимость выделения вклада правоохранительных органов в общие результаты снижения потерь общества от преступности определяется мультиколлинеарным действием факторов трех групп:

- уровня социально-экономического развития страны;
- качества нормативно-правового обеспечения правоохранительной деятельности;
- эффективности деятельности правоохранительных органов страны.

Взаимосвязь и взаимоопределенность этих факторов определяют необходимость их системного регулирования, которое может обеспечить синергетический эффект интеграции усилий в соответствии с целями правоохранительной деятельности. Синергетический эффект системного противодействия преступности может быть выделен только при разработке единой методики определения эффективности правоохранительной деятельности, обеспечивающей координацию деятельности всех органов в интересах общества. В единой методике эффективности борьбы с преступностью определение вклада правоохранительных органов представляется ключевым условием ее адекватности.

Условием создания и использования такой методики в оценке деятельности органов и учреждений правоохранительных органов должно стать законодательное наделение определенного государственного органа полномочиями по координации всей правоохранительной деятельности в стране. Председатель Комитета Государственной Думы РФ А.И. Гуров считает, что таким органом должен стать Совет Безопасности¹⁶⁷. В ее состав как отдельная, но системно увязанная с прочими разделами, должна входить методика оценки эффективности деятельности УИС по исправлению осужденных в процессе отбытия наказания и соответствующего снижения

¹⁶⁷ Гуров А.И., председатель Комитета Государственной Думы РФ по безопасности. 2002. Организованная преступность в России. http://www.aferizm.ru/criminal/ops/op_gurov/op_gurov.htm

потерь от постпенитенциарных преступлений. В настоящее время интеграция управления борьбой с преступностью в государстве и уровень теоретической и инструментальной проработанности проблемы для подготовки такой методики представляются недостаточными.

Цели уголовно-исполнительной системы представляются деревом целей, высшим уровнем которой являются цели надсистемы (системы правоохранительных органов). С позиции интересов общества и государства снижение интегральных социально-экономических потерь общества от преступности путем надлежащего исполнения приговора и повышения уровня ресоциализации осужденных в процессе отбытия наказания должна быть приоритетной и для органов и учреждений УИС. Но, во-первых, отдельные факторы, существенные для системы правоохранительных органов (личностные характеристики осужденных на момент первого осуждения, факторы ресоциализации в постпенитенциарный период и др.) в настоящее время практически не зависят от деятельности уголовно-исполнительной системы. Во-вторых, эффективность воспитательных мер УИС, зависит от социально-экономической ситуации в обществе. В-третьих, органы УИС не могут в полной мере способствовать реализации потенциала ресоциализации в постпенитенциарном периоде. Вследствие этого конкретная цель УИС может состоять только в увеличении вклада системы в общие результаты деятельности правоохранительных органов по снижению потерь общества и максимизации их общих результатов.

Необходимость определения вклада отдельных органов, учреждений УИС в снижение социально-экономических потерь общества путем работы с каждым осужденным очевидна. Этот вклад наиболее объективно определяет качество управления, общественные результаты и социально-экономическую эффективность учреждений, а потому рассматривается нами в качестве основного критерия эффективности управления органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы.

Такое понимание эффективности деятельности органов и учреждений УИС является более адекватным, полным и количественно определенным по сравнению с другими ее пониманиями, хотя под ними может скрываться единое понимание. В частности, нельзя согласиться с В.И. Зубковой в том, что «деятельность УИС следует рассматривать лишь как инструмент предупреждения преступности. Исправление – функция всего общества, в которой назначение и реализация законного, справедливого и обоснованного наказания является одним из элементов, эффективность которого зависит совокупности внешних по отношению к уголовно-исполнительной системе факторов. Это положение тем более справедливо для рецидивной преступности, поскольку сила предупредительной функции наказания при каждом последующем осуждении снижается»¹⁶⁸. Определение цели в виде предупреждения преступлений представляется ограниченной. Она не учитывает ряд результатов деятельности УИС, например, ресурсы бюджета страны, расходуемые на финансирование УИС, эффективность подготовки осужденных к труду, различную общественную значимость предупреждения преступлений различного типа, и, кроме того, не имеет количественной определенности. Снижение социально-экономических потерь как общесистемная цель УИС включает в себя предупреждение преступности как одного из направлений решения более общей и важной задачи.

Цели деятельности, вне зависимости от их определения, уголовно-исполнительная система призвана достигать двумя группами инструментов: качеством исполнения приговора и эффективностью воспитательной и ресоциализационной деятельности персонала органов и учреждений по исправлению осужденных при определенных ограничениях на ресурсы. Поэтому формулировка и в особенности инструментарий количественной оценки целей имеет принципиальное значение для менеджмента органов и учреждений УИС в процессе определения приоритетов в использовании

¹⁶⁸ Зубкова В.И. Исправление осужденных: реальность и перспективы. //Человек: преступление и наказание, №3, 2013, стр.44-48.

ресурсов и повышения эффективности управления. Это тем более важно, поскольку «взаимосвязи цели исправления осужденных и наказания в процессе его назначения не существует»¹⁶⁹.

Снижение социально-экономических потерь достигается путем снижения количества преступлений (предупреждения рецидивной преступности, снижения числа нераскрытых преступлений, латентной преступности и др.), и снижения общественной опасности преступлений (снижения социальных и экономических потерь общества от каждого преступления). Эти направления снижения общественных потерь выступают целями второго уровня приоритетов (факторами достижения цели высшего уровня). В перспективе (в стратегическом периоде) ожидаемое снижение социально-экономических потерь выражается снижением криминального потенциала (возможностей и общественной значимости социально-экономических потерь общества). При его измерении количество и общественная тяжесть преступлений выражаются вероятностью их совершения и максимальными значениями потерь.

Приведенная на рис. 4.2 система целей, инструментов, критериев и факторов эффективности органов и учреждений УИС расширяет представление обоснованной нами ранее¹⁷⁰, которая определяла снижение уровня рецидивности в стране как ключевого объекта деятельности УИС. Не вызывает сомнений вывод о снижении постпенитенциарных рецидивов как определяющего фактора потенциала социально-экономических потерь общества. Но этот фактор не является единственным: он учитывает количество преступлений, которые могут совершить содержащиеся в

¹⁶⁹ Зубкова В.И. Преступление, наказание и исправление: их взаимосвязь и взаимозаменяемость. // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сб. тезисов выступлений. – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. С.39-44.

¹⁷⁰ Терехин В.И., Харюшин Д.В. О системной оценке результативности и эффективности функционирования уголовно-исполнительной системы. //Человек: преступление и наказание. №1, 2013.
Терехин В.И., Чернышов В.В. Количественная оценка уровня ресоциализации и социальной адаптации осужденных. //Человек: преступление и наказание. №2, 2013.

учреждениях УИС осужденные, но не учитывает их общественную опасность (социально-экономические потери общества).

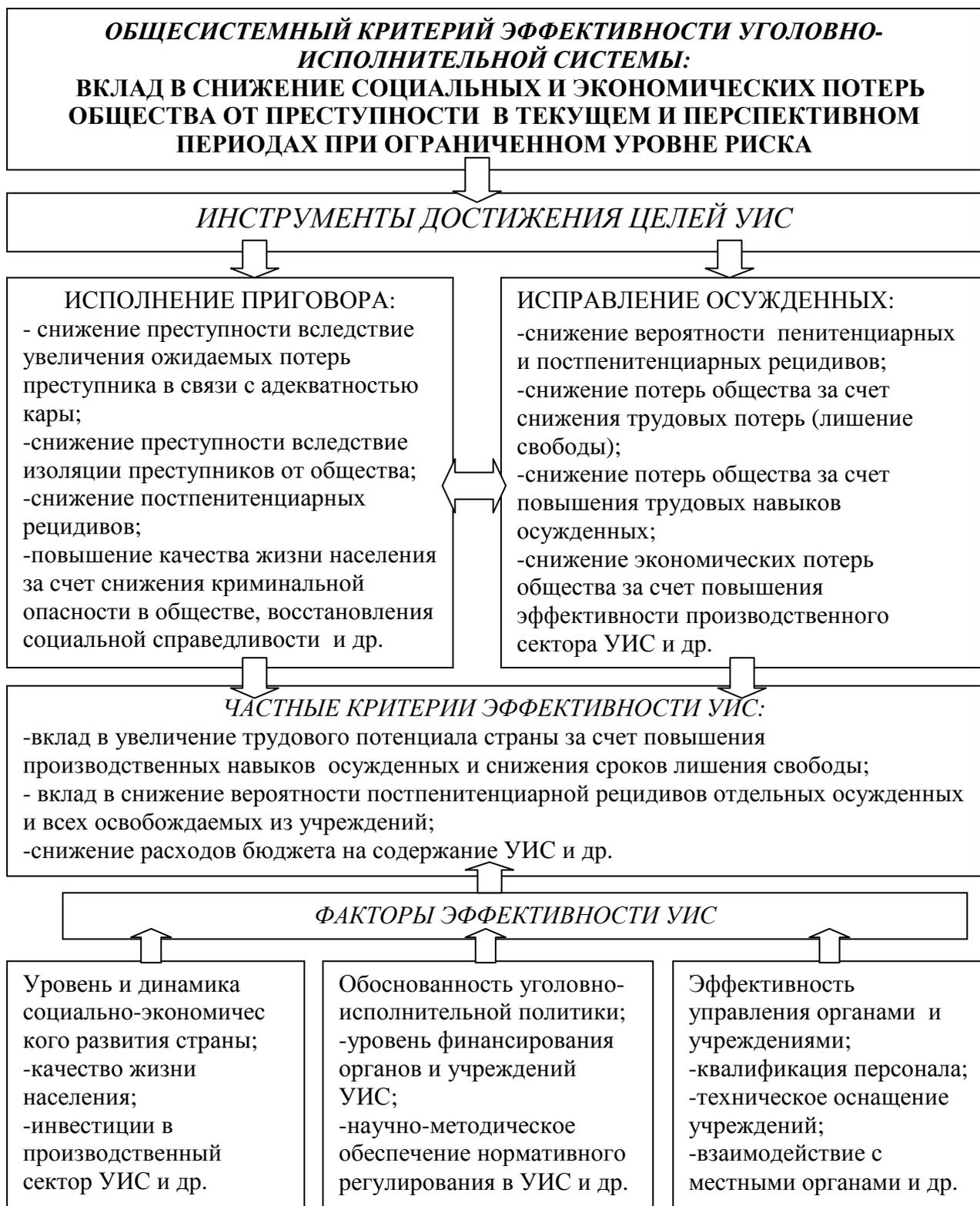


Рис. 4.2. Цели, критерии и факторы эффективности УИС

4.3. Система показателей эффективности органов и учреждений УИС

Показатель не учитывает также издержки бюджетных ресурсов и личных средств граждан на снижение потерь от возможных преступных действий. И наконец, в нем не учитывается компенсация потерь общества вследствие более полного и эффективного труда освобожденных осужденных, получивших в УИС более высокие трудовые навыки.

Этих ограничений лишена цель, состоящая в снижении интегральных социально-экономических потерь, и соответствующие ей критерий (вклад УИС в снижение потенциала и уровня потерь). Однако мы допускаем возможность практического использования показателя вероятности рецидивов в качестве основного результата деятельности УИС, поскольку инструментарий достоверной оценки социально-экономических потерь от совершения рецидивов различного типа в настоящее время отсутствует.

Аналитическое представление критериальных показателей эффективности уголовно-исполнительной системы основано на рассмотренных в главах 2,3 процедурах определения общественных потерь от преступлений (уровня и потенциала) и вероятности совершения осужденными преступлений после освобождения.

Уровень достижения глобальной цели УИС (общесистемный критерий эффективности) определяется эффективностью использования главных инструментов управления: качеством исполнения приговора и эффективностью воспитательной работы с осужденными, интегральным результатом которых выступают социальные и экономические потери от преступности. Уровень достижения глобальных целей органов и учреждений рассматриваются нами как частные (локальные) критерии эффективности УИС, т.е. эффективность системы в целом определяет цели подсистем и определяется эффективностью деятельности органов и учреждений. Но эта функция представляется неаддитивной в силу формирования во ФСИН и УИС синергетического эффекта.

Система критериальных показателей эффективности учитывает различные субъекты оценок (отдельных осужденных, отбывших срок наказания, контингент осужденных отдельного учреждения, контингент всех ИК УИС и др.). Исходной единицей оценки эффективности деятельности органов и учреждений выступает отдельный осужденный. Наиболее точную оценку воспитательно-ресоциализационной деятельности специалистов учреждений дает интеграция ожидаемых результатов (вероятности рецидивов и криминального потенциала) по всем осужденным. Эффективность деятельности всех органов и учреждений УИС определяется по более агрегированным показателям, представляющим собой зависимости показателей вероятности рецидивов и их общественной опасности от совокупности (в идеале – системы) факторов.

В соответствии с таким пониманием сущности критериев эффективности учреждений в их состав должны входить следующие общесистемные и локальные критерии.

- О
 общесистемные критерии эффективности учреждения выступают локальными (частными) критериями эффективности уголовно-исполнительной системы и отражают его вклад достижение целей уголовно-исполнительной системы и правоохранительных органов. В состав общесистемных критериев предлагается включить:
 - изменения фактических значений социально-экономических потерь общества за счет рецидивных преступлений лиц, отбывших наказание в учреждении. Оценка и сопоставление экономических и социальных потерь проводится в балах, пример такой оценки приведен в таблице 1.4;
 - относительный вклад учреждения в снижение криминального потенциала каждого осужденного, отбывшего наказание в учреждении (Wok_{Σ}), рассчитываемый по (2.7), и всех осужденных в совокупности;
 - относительный вклад учреждения в изменение вероятности постпенитенциарных рецидивных преступлений k -го осужденного и всех

осужденных за счет их исправления и ресоциализации ($\Delta P_k = P_{k_t} - P_{k_0}$). Вероятность рецидивного преступления осужденным после освобождения рассчитывается по (3.1). Упрощением этого критерия является снижение доли осужденных, не совершивших повторное преступление в течение 3-х лет после отбытия наказания.

-

Л

окальные показатели экономической эффективности учреждений:

- вклад в увеличение трудового потенциала страны за счет получения осужденными трудовых навыков и повышения квалификации;
- вклад в увеличение трудового потенциала страны и за счет снижения сроков лишения свободы;
- вклад учреждений в снижение бюджетных расходов за счет деятельности, приносящей доход;
- издержки бюджета на содержание одного осужденного в год.

Критериальные показатели эффективности целесообразно определять в виде относительных значений абсолютных изменений по сравнению с их базовым уровнем. В качестве базы могут выступать абсолютные значения основных характеристик УИС, территориального органа, группы учреждений или оцениваемого учреждения за отчетный период (год или несколько лет). Оценки эффективности за ряд лет, например 3 года, позволяет повысить объективность оценок, поскольку при усреднении снижается искажающее влияние отдельных не учитываемых изменений внешней и внутренней сред учреждения (слабых сигналов).

- Локальные показатели социальной эффективности:

- изменение структуры рецидивных преступлений по их тяжести (снижение доли тяжких и особо тяжких преступлений);
- снижение доли осужденных, совершивших повторное преступление в течение 3-х лет после отбытия наказания;

- численность лиц, вовлеченных в преступную деятельность освободившимися из учреждения осужденными, ставшими рецидивистами¹⁷¹.

- Внутриведомственная оценка эффективности деятельности учреждения - исполнение приговора и нормативов режима отбытия наказания и другие ведомственные показатели.

Как уже отмечалось, необходимость выделения вклада в учреждения в итоговые изменения критериев эффективности правоохранительной деятельности в стране связана с различными источниками (факторами) изменения результатов. Важно учитывать, что эффективность деятельности любой организации, включая учреждения и органы УИС, может не соответствовать эффективности управления ими. Показатели эффективности, включая критериальные показатели, деятельности органов и учреждений УИС должны представляться совокупностью абсолютных и относительных показателей, позволяющих исключить влияние на результативность и эффективность объективно существующих и потому не регулируемых отдельными организациями факторов.

С целью использования вклада учреждения УИС в снижение потерь общества предлагается использовать принцип дезагрегирования критериев эффективности по источникам их формирования. Представим критерий эффективности управления функционирования учреждением за определенный период в виде суммы трех составляющих:

- уровень эффективности, достигнутый в предыдущий период (базовый уровень);
- прирост эффективности деятельности, достигнутый за счет повышения качества (эффективности) управления учреждением в течение анализируемого периода, т.е. уровень эффективности управления учреждением;

¹⁷¹ Важность этого показателя не требует доказательств. Но отсутствие достоверных данных по вовлечению освободившимися осужденными новых лиц в преступную деятельность ограничивают возможность практического использования этого показателя.

- спонтанное, независимое от деятельности органов управления учреждением, изменение уровня ресоциализации вследствие изменений состояния внешней среды.

Для оценки спонтанного изменения эффективности выделим две их группы. Первая группа, единая для всех учреждений – изменения уровня социально-экономического развития страны. Эта предпосылка огрубляет расчеты в связи с влиянием специфики регионального развития. Но основное различие влияния регионов на постпенитенциарные характеристики деятельности осужденных, состоящие в социальной помощи регионов по трудоустройству и обеспечению условий проживания, не имеют принципиальных отличий. Единое влияние изменений социально-экономических характеристик страны на риски рецидивов позволяет учесть их в виде средних по стране относительных изменений (W_s) и исключить из фактического влияния на каждого осужденного, а, следовательно, и учреждения. Оставшееся относительное изменение критерия, выраженного, например, общественными потерями, составит $\Delta W_{ok} = W_f - W_s$. Это значение определяется влиянием второй группы спонтанных изменений и эффективностью управления учреждением относительного среднего по учреждениям этого типа уровня.

Вторая группа изменений эффективности деятельности учреждений, не зависящих от качества управления, учитывает влияние изменений нормативно-правовых актов дифференцированно по типам и группам учреждений. Это влияние эксперты могут оценить по ожидаемым (или фактическим) результатам влияния изменений действующих нормативно-правовых актов и принятия новых. Обозначим уровень изменений эффективности, инициированный этим фактором, W_p .

Выделение этих двух групп факторов и оценка их влияния необходимы как для оценки достигнутого уровня, так и для прогнозирования его изменения. При их использовании изменяются только время учета роста. Например, если существенны факторы изменения внешней среды за три

предыдущих года, то расчеты влияния следует производить за этот ретроспективный период.

Разность между фактическим уровнем эффективности j -учреждения по измеренному i -м показателем ($W_{f_{ji}}$) и влиянием первых двух групп факторов, не зависящих от качества управления каждого отдельного учреждения, есть характеристика эффективности управления:

$$W_{ji} = W_{f_{ji}} - W_{S_{ji}} - W_{P_{ji}} \quad (4.1)$$

Распространив этот подход на систему показателей эффективности учреждения, можно получить системную оценку эффективности управления им. Тем самым определение вклада учреждения в снижение общественных потерь и другие критериальные показатели можно считать аналогом показателя эффективности управления учреждением. Представляется, что этот подход может быть распространен и на результаты деятельности и управление уголовно-исполнительной системой в целом. Полный их перечень может включать дополнительные, отражающие различные классификационные группы контингента, осужденных, освобождаемых по УДО и др.

В итоге объективная оценка эффективности управления УИС будет представлена множеством критериальных и локальных показателей эффективности $\{ W_{ji} \}$, в котором $i=1,2,\dots,n$; $j=1,2,\dots,m$.

Определенное пояснение системы критериев эффективности учреждений УИС содержится в схеме (рис. 4.3), отражающей взаимосвязь показателей ресоциализационной и экономической эффективности деятельности органов и учреждений УИС.

Схема определяет функционирование учреждения во внешней среде, основными характеристиками которой выступают социально-экономическая ситуация в стране, качество уголовно-правовой политики страны, уровень финансирования учреждений, качество правоохранительной деятельности. В схеме отражено:

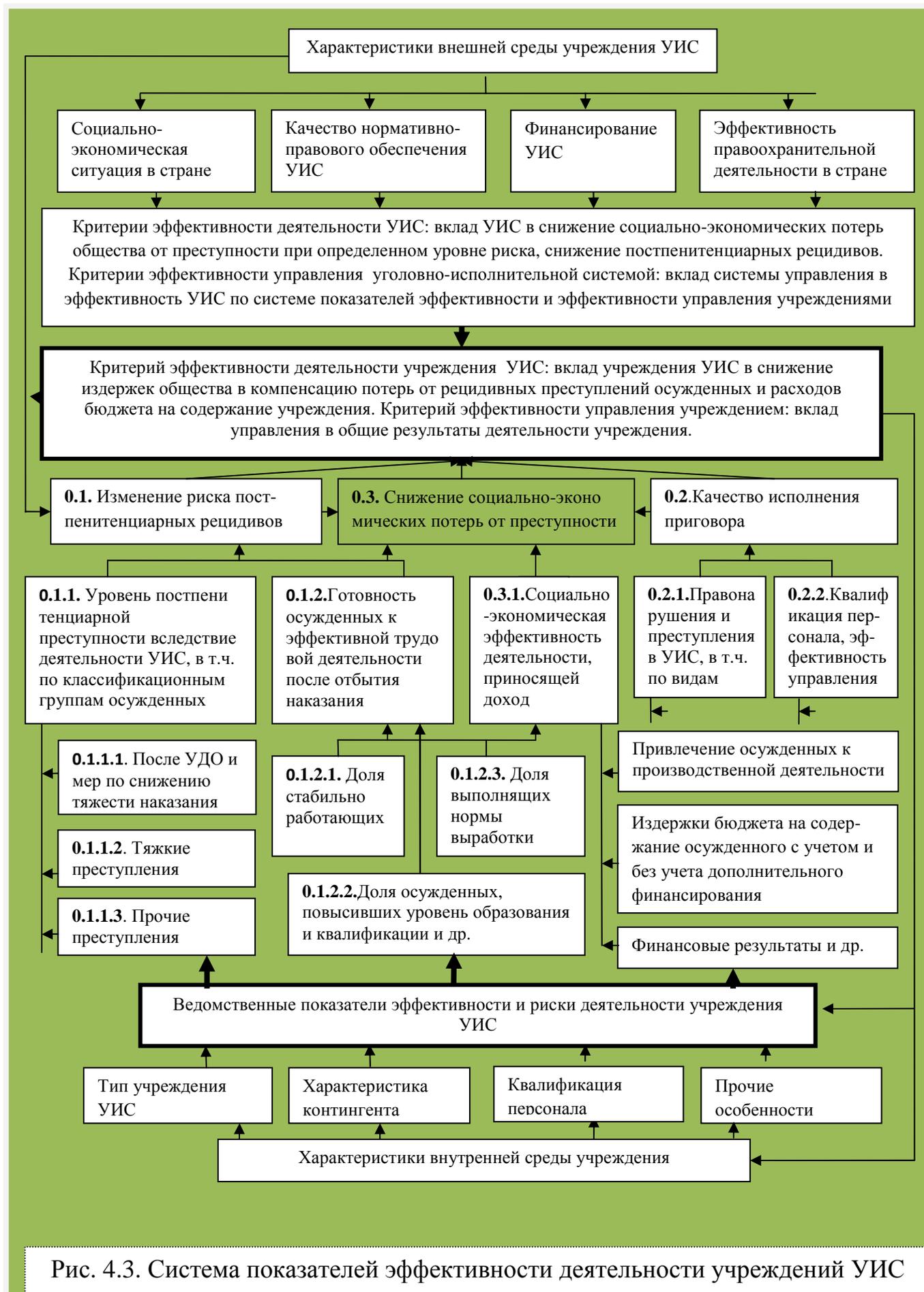


Рис. 4.3. Система показателей эффективности деятельности учреждений УИС

- влияние и взаимосвязи внешней и внутренней сред функционирования учреждений и их влияние на характеристики системы управления учреждением и характеристики криминального потенциала осужденных;
- зависимость критериев эффективности учреждений от способов выражения целей и результатов деятельности правоохранительных органов и УИС;
- критерии эффективности учреждений УИС представляются результатами интегрального влияния исполнения приговора и уровня воспитательной и ресоциализационной деятельности специалистов УИС;
- цель формируется в виде максимизации целевой функции (вклада системы в достижение минимума интегральных социально-экономических потерь) и ограничений, основными из которых выступают максимально-допустимые риски, максимально возможные ресурсы и обязательное выполнение ведомственных нормативов.

4.4. Вопросы организации управления учреждениями УИС по уровню ожидаемых потерь от рецидивной преступности

Проблемы практической реализации предложенного метода, способного обеспечить объективную перманентную оценку возможных социально-экономических потерь общества от преступлений, совершенных осужденными, отбывшими срок лишения свободы в учреждениях УИС, состоят, прежде всего, в информационном обеспечении метода с целью его развития и встраивания в действующую систему управления.

Предложения по процедуре проведения системной оценки эффективности учреждения УИС по критерию ресоциализации лиц, осужденных к лишению свободы, и использования результатов оценки в управлении учреждениями УИС приведены в таблице 4.2. Оценка выполняется специалистами учреждения по каждому осужденному начиная с момента его поступления в учреждение, по всему контингенту по итогам

отчетного периода (года или квартала) и каждому осужденному отбывшему срок лишения свободы.

Таблица 4.2.

Процедура оценки и управления эффективностью учреждений УИС по критерию ресоциализации

Этап	Содержание и последовательность работ по оценке эффективности и источники информации	Использование результатов оценки в управлении
Предпенитенциарный	<p>-Анализ данных по личности осужденного, поступившего в учреждение. Материалы полиции, следствия, суда и др.</p> <p>-Анализ личности осужденного социологами, психологами и другими специалистами учреждения. Внутренняя документация учреждения.</p> <p>-Составление социального портрета осужденного и отнесение его к одной из классификационных групп в соответствии с предложенной системой. Характеристики осужденного, материалы анализа специалистами учреждениями.</p> <p>-Оценка вероятности ресоциализации осужденного. Методика, составленная на основании настоящей работы.</p> <p>-Контроль и мониторинг оценок уровня ресоциализации контингента. Выполняется специалистами территориальных органов с участием представителей общественности.</p>	<p>Специалисты учреждения разрабатывают (или используют типовой для определенной группы осужденных) для каждого осужденного индивидуальный план мер по ресоциализации.</p> <p>Специалисты территориальных органов и федерального центра проводят анализ и разрабатывают меры по повышению объективности оценок и повышению обоснованности планов ресоциализации осужденных.</p>
Пенитенциарный	<p>-Учет по системе индикаторов, обоснованных в настоящей работе.</p> <p>-Коррекция социального портрета осужденного, составленного в предыдущем периоде на основе о анализа специалистами учреждения поведения и изменений личности осужденного. Периодически, например, ежегодно.</p> <p>-Коррекция индивидуальных ресоциализационных мер, разработанных на предыдущем этапе. Выполняется на основе изменений социального портрета осужденного,</p>	<p>Анализ вклада учреждения УИС в изменение социального портрета осужденного за период его пребывания в учреждении УИС.</p> <p>Оценка эффективности деятельности учреждения за</p>

	<p>включая обоснование предложений по изменению наказания и представления к УДО.</p> <p>-Обоснование содержания и проведение работы по подготовке осужденного к освобождению, включая инициацию мер по подготовке к его «встрече» в социуме (органы полиции, МСУ, УИИ и др.).</p> <p>-Оценка ожидаемых условий жизнедеятельности осужденного после отбытия наказания.</p> <p>-Оценка уровня ресоциализации осужденного на момент его освобождения.</p> <p>- Установление связей учреждений УИС с органами постпенитенциарного контроля жизнедеятельности осужденного и обоснование предложений по работе с осужденным после его освобождения.</p> <p>-Формирование предложений по совершенствованию организации работы с осужденными в период их пребывания в учреждениях соответствующего типа.</p>	<p>отчетный период.</p> <p>Совершенствование системы мер по организации работы с осужденными в учреждениях, территориальных органах, ФСИН.</p> <p>Обоснование предложений по совершенствованию методики оценки уровня ресоциализации.</p>
Постпенитенциарный	<p>-Организация «встречи» осужденного в ожидаемом месте постпенитенциарного пребывания. Для освобождаемых с высоким уровнем ожидаемой ресоциализации это, преимущественно, анализ и контроль решения вопросов с местом жительства и трудоустройством. Для освобождаемых с низким ожидаемой ресоциализации это, преимущественно, вопросы систематического контроля поведения.</p> <p>-Учет фактических действий правоохранительных органов на местах, органов управления территориями по обеспечению освобождаемых из мест лишения свободы работой и местом проживания.</p> <p>-Учет и факторный анализ постпенитенциарной рецидивной преступности. (Организация учета и анализа преступности требуют принятия определенных нормативных актов по включению этих вопросов в компетенции правоохранительных органов).</p> <p>-Обоснование предложений по совершенствованию постпенитенциарной ресоциализационной работы в стране.</p>	<p>Совершенствование нормативно-правовых актов по обеспечению единого поля действий в вопросах снижения преступности за счет снижения рецидивов.</p> <p>Формирование достоверной и представительной информации для оценки эффективности принятых и принимаемых правоохранительных норм и правил.</p> <p>Мониторинг и анализ статистики и динамики эффективности правоохранительной деятельности по потерям от преступности.</p>

Практическое использование разработанного метода и создание на его основе методики оценки и повышения эффективности деятельности и управления учреждений УИС предполагает формирование источников стабильной и достоверной информации и обоснованию способа оценки вероятности рецидивов после освобождения. Ранее отмечалось, что подобная информация в настоящее время не полна, не имеет единого источника и потому недостаточна для формирования обоснования норм и нормативов для отраслевой методики. Предложения авторов по организации работ по получению информации и персонализированным оценкам вероятности рецидивных преступлений осужденных, содержащихся в ИК, состоят в следующем.

1. Состав и оценка факторов, определяющих вероятность совершения рецидивных преступлений осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, обоснованные в поименованных выше работах авторов, содержатся в таблице 4.3. Эти данные должны рассматриваться как некоторая «история болезни» осужденного, которая ведется в течение всего периода пребывания осужденного в учреждениях УИС и передается в другие учреждения при переводе в них осужденного.

Таблица 4.3.

Источники информации по факторам риска ресоциализации
осужденного

Факторы риска	Источник информации	Уровень риска по группам, балл	Необходимые дополнения и изменения системы учета
1. Образ жизни до осуждения к лишению свободы.			

1.1. Среда и образ жизни	1.Изучение личного дела осуждённого. 2. Беседы с осуждённым в том числе и с его окружением.	1.1.1. Склонности к противоправным действиям не наблюдалось ¹⁷² 1.1.2. Неоднократные административные наказания. 1.1.3. Криминальная среда. Наличие судимостей.	Внести изменения в действующие нормативные документы о приобщении имеющихся материалов к личному делу: 1. Из органа полиции по месту жительства (следователь). 2. Справка о привлечении к административной ответственности, если такое было (следователь).
1.2.Социально-бытовой статус	1.Изучение личного дела осуждённого. 2. Беседы с осуждённым.	1.2.1. Работа (учеба): -стабильная, -часто меняемая, -не работал. 1.2.2. Семейное положение: -полная устойчивая семья, -неустойчивая семья, -отсутствие семьи.	К личному делу необходимо приобщать: 1.Характеризующие документы от участкового инспектора по месту жительства (дознатель, следователь). 2.Характеристику с места работы, учёбы (дознатель, следователь).
2. Персонализированные факторы риска.			
2.1.Категория совершенного преступления	1.Изучение личного дела осуждённого и приговора суда.	2.1.1. Особо тяжкое преступление. 2.1.2.Тяжкое преступление. 2.1.3.Преступление небольшой и средней тяжести.	Приобщение к личному делу документа из ГИЦ РФ о судимостях (следователь).
2.2. Рецидив преступлений	1.Изучение личного дела осуждённого и приговора суда.	2.2.1.Однократное преступление. 2.2.2.Многократные преступления. 2.2.3.Участие в ОПГ .	Приобщение к личному делу документа из ГИЦ РФ о судимостях(следователь).
2.3.Прокриминальная позиция	1.Изучение личного дела осуждённого и	2.3.1.Да. 2.3.2. Позиция не выяснена.	Приобщение к личному делу письменного раскаяния или извинения

¹⁷²Рекомендуемые авторами значения баллов по большинству факторов приведены ранее. При формировании методики экспертные оценки подлежат широкому обсуждению. Поэтому в настоящей работе они не обсуждаются.

(оправдание совершенно го преступления)	приговора суда (признал себя виновным, признал частично, не признал себя виновным, раскаялся в совершённом преступлении).	2.3.3. Нет.	за причиненный ущерб перед потерпевшими в период рассмотрения уголовного дела в суде или в период отбывания наказания (суд приобщает к личному делу или отражает в приговоре).
2.4.Особенности личности, влияющие на вероятность рецидива (агрессивность, склонность к применению насилия и др.).	1.Изучение личного дела осуждённого. 2.Изучение медицинской карты осуждённого. 3. Изучение материалов психологической службы учреждения и рекомендаций психологов на осуждённых прибывших из другого учреждения.	2.4.1.Да. 2.4.2. Позиция не выяснена. 2.4.3. Нет.	Внести изменения в действующие ведомственные нормативные документы о том,что: 1. Психологическое изучение личности начинать с момента прибытия лица в СИЗО, при вступлении приговора в законную силу и переводе осуждённого в ИК приобщать к личному делу психологическую характеристику и рекомендации для дальнейшей индивидуально-воспитательной работы (психологи СИЗО, ИК).
2.5.Необоснованное позиционирование себя в обществе.	1.Изучение личного дела осуждённого и приговора суда. 2.Личная беседа с осуждённым. 3.Изучение осуждённого сотрудниками воспитательного отдела, отдела безопасности и оперативным	2.5.1.Да. 2.5.2. Позиция не выяснена. 2.5.3. Нет.	Приобщение к личному делу материалов о поведении осуждённого из органа полиции по месту жительства (дознаватель, следователь).

	отделом.		
2.6. Систематическое употребление психотропных и наркотических средств.	1. Изучение личного дела осуждённого и приговора суда. 2. Изучение медицинской карты. 3. Тестирование психологов.	2.6.1. Да. 2.6.2. Нет. 2.6.3. Не выяснено	Необходимо приобщение к личному делу ориентировок и других имеющихся документов органами внутренних дел об употреблении осуждённым психотропных и наркотических средств до осуждения. Приобщение документов о том, состоял ли на учёте в наркологическом диспансере (дознаватель, следователь).
3. Факторы риска, определяемые поведением в учреждении УИС.			
3.1. Отношение к труду	1. Изучение личного дела и тетради индивидуально-воспитательной работы с осуждённым. 2. Изучение производственной характеристики, выполнения норм выработки, отношения к обучению в профессиональном училище.	3.1.1. Добросовестное отношение к трудовой деятельности. 3.1.2. Негативное отношение к трудовой деятельности. 3.1.3. Отказ от участия в трудовой деятельности	При рассмотрении вопроса об изменении условий содержания осуждённого в исправительном учреждении (перевод из обычных условий содержания на облегченные или на строгие условия) производственный персонал готовит характеристику на осуждённого, которая приобщается к личному делу осуждённого (производственный персонал учреждения).
3.2. Образ жизни в учреждении. Отношение к установленному порядку	1. Изучение личного дела осуждённого, характеристики на осуждённого. 2. В каких условиях содержится осуждённый.	3.2.1. Нарушений правил поведения в учреждении не было. 3.2.2. Отдельные не злостные нарушения правил поведения. 3.2.3. Систематические нарушения, в том числе и злостные.	При аттестациях осуждённого необходимо приобщать к личному делу характеристику и справку о поощрениях и взысканиях (начальник отряда, воспитатель).

отбывания наказания.			
3.3.Отношение к криминальной субкультуре и криминальным лидерам	1. Изучение личного дела осуждённого, характеристики, из личной беседы, тестирования выявления отношение к активу.	3.3.1. Негативное отношение. 3.3.2. Неопределенное отношение. 3.3.3. Стремление к лидерству. 3.3.4. Лидер криминальной группы в учреждении.	Отношение осуждённого к активу необходимо учитывать при аттестации и указывать в характеристиках (начальник отряда, воспитатель).
3.4.Социально-полезные связи с социумом (включая отношение к религии)	Изучение: 1. Личного дела осуждённого, 2. Характеристики на осуждённого, 3. Из личных бесед с осуждённым, 4. Изучение карточек в комнате свиданий. 5. Изучение переписки осуждённого.	3.4.1. Систематическая социально полезная связь с социумом. 3.4.2. Социально-полезная связь эпизодическая. 3.4.3. Отсутствие социально-полезной связи.	При посещении осуждённого близкими родственниками и другими лицами воспитательному аппарату встречаться с ними, беседовать, о чём составлять справки и приобщать их к личному делу осуждённого (начальник отряда, воспитатель).
3.5.Жизненные планы и намерения после освобождения	1. Из личных бесед с осуждённым. 2. Из характеризующих материалов отдела воспитательной работы. 3. Из документов работников социальных служб учреждения. 4. Результаты тестирования	3.5.1. Устойчивое стремление к социальной адаптации. 3.5.2. Неопределенное отношение к социальной адаптации. 3.5.3. Устойчивое неприятие законно послушного поведения	1. Работникам социальной службы учреждения направлять письма родственникам с целью перспектив их взаимоотношений после освобождения из учреждения осуждённого (сотрудники социальных служб). 2. Психологам имеющиеся материалы (выводы и предложения) направлять в органы внутренних дел для дальнейшего

	психолога		использования (психологи).
4. Факторы риска рецидива, инициируемые внешней средой (после освобождения).			
4.1. Возможности трудоустройства с учетом специальности, квалификации, обоснованности притязаний и др.	1. Изучение личного дела. 2. Из бесед с осуждённым. 3. Из документов работников социальных служб учреждения.	4.1.1. Возможность получения устойчивой работы. 4.1.2. Наиболее вероятно малоквалифицированная низкооплачиваемая работа. 4.1.3. Отказ от легальной работы.	Необходима разработка государственной программы льгот для предприятий различных форм собственности, которые трудоустраивают лиц освобожденных из мест лишения свободы или же установления квот для предприятий всех форм собственности, по трудоустройству освобождающихся из мест лишения свободы (сотрудники Минэкономразвития). Установление контроля за трудовым и бытовым устройством бывшего осуждённого, о чём обязать службы трудоустройства в письменной форме ставить в известность исправительные учреждения из которых освобожден осуждённый (сотрудники муниципальных социальных служб).
4.2. Ожидаемые жилищные условия	Изучение личного дела. Из беседы с осуждённым. Из документов работников социальных служб учреждения. Из беседы с родственникам	4.2.1. Жилищные условия могут быть защитным фактором от рецидивов. 4.2.2. Ожидаемое место проживания в общежитии или при найме жилья. 4.2.3. Отсутствие определенного места жительства.	Для осуждённых у которых утрачены социальные и жилищные условия после освобождения, необходимо создание на законодательном уровне реабилитационных центров, для оказания помощи в реабилитации и оказания помощи в решении вопроса с

	и осуждённого.		жильём и работой работниками социальных служб. Осуждённых пенсионеров, инвалидов 1 и 2 групп не имеющих социальных связей направлять в комплексные центры социального обслуживания (муниципальные органы власти, социальные службы).
4.3. Семейное положение	1.Изучение личного дела. 2.Из беседы с осуждённым. 3.Из беседы с родственникам и осуждённого. 4.Из документов работников социальных служб учреждения. 5. Анализ переписки осуждённого с родственникам и.	4.3.1. Полная устойчивая семья. 4.3.2.Семьи до осуждения не было. 4.3.3.Семья распалась в период отбытия наказания.	Для осуждённых у которых утеряны социальные и нет жилья после освобождения, необходимо создание на законодательном уровне реабилитационных центров, для оказания помощи в реабилитации и оказания помощи в решении вопроса с жильём и работой работниками социальных служб (муниципальные органы власти, социальные службы).
4.4.Финансовые проблемы	1. Из беседы с осуждённым. 2. Из бухгалтерии о наличии исполнительных листов и как они погашались в период отбывания наказания. 3. Результаты тестирования	4.4.1.Устойчивое финансовое положение. 4.4.2.Наличие долгов. 4.4.3.Завышенные потребности	Решение вопроса на законодательном уровне выделение денежных средств не только на проезд к месту предполагаемого жительства, суточных, но и на первое время например суточных на семь дней при отсутствии денег на лицевом счету (администрация исправительного учреждения).

	осуждённого.		
4.5. Социальное окружение (социальная среда).	1. Изучение личного дела. 2. Из беседы с осуждённым. 3. Из переписки осуждённого с близкими родственникам и, друзьями и знакомыми.	4.5.1. Устойчивые связи в социуме, являющиеся защитой от рецидива совершения преступления. 4.5.2. Социальные связи не являются фактором защиты от рецидивов. 4.5.3. Социальное окружение – фактор повышенного риска (криминальная среда).	Создание службы пробации для поиска временного места проживания; - устройство на работу; - оформление документов, удостоверяющих личность; - получение образования или повышение квалификации; - коррекция социального поведения или социальная реабилитация (региональные органы власти).
4.6. Мониторинг жизнедеятельности и помощь в социальной адаптации со стороны правоохранительных органов и муниципальных служб.	1. Изучение документов характеризующих осуждённого за весь период отбывания наказания. 2. Анализ причин совершения бывшими осуждёнными новых преступлений.	4.6.1. Эффективность деятельности служб контроля и наблюдения за осужденными: - высокая; - низкая. 4.6.2. Эффективность деятельности органов и местной власти: - высокая; - низкая.	За осуждёнными отрицательно характеризующимися осуществление надзора после освобождения из мест лишения свободы в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. 64-ФЗ (региональные органы МВД).

2. Качество учета динамики социального портрета осужденного (полнота, объективность и достоверность), отбывающего наказание в учреждении, являются условием эффективности использования разработанного метода. Для обеспечения этого условия необходимо принятие четкого регламента организации получения, обработки и анализа информации по каждому осужденному.

3. Риск рецидива совершения нового преступления освобождённым из исправительного учреждения существенно зависит от его трудового и

бытового устройства. В настоящее время эффективность решения этих вопросов низка. Необходимо принятие закона о пробации. Целесообразно также создание органа, на который была бы возложена такая обязанность и выделены соответствующие ресурсы.

4. Усилия органов исполнительной власти, по выполнению задач исправления осужденных и профилактике рецидивных преступлений могут быть успешными только при условии взаимодействия с общественными организациями и объединениями.

В целях привлечения различных органов исполнительной власти и общественных объединений к процессу исправления осужденных и профилактике рецидивных преступлений каждому учреждению и каждому территориальному органу УИС необходимо разработать соответствующую программу. Она может составляться либо ежегодно, либо на 2-3 года с текущим обновлением. Инициатором и основным разработчиком программы должна выступать администрация учреждений, исключая СИЗО. К разработке программы необходимо подключать все заинтересованные общественные объединения и органы власти, согласовывать и утверждать данную программу целесообразно на уровне руководства администрации субъекта РФ, а также территориальных органов УИС. Структура программы может иметь различную структуру, например, состоять из 4-х разделов:

- Пенитенциарное взаимодействие органов УИС с органами исполнительной власти и общественными объединениями.
- Взаимодействие органов УИС с органами исполнительной власти и общественными объединениями по вопросам борьбы с рецидивами.
- Ресурсное обеспечение программы.
- Мониторинг и анализ результатов взаимодействия.

Разделы программы следует наполнить конкретным содержанием работы в зависимости от решаемых оперативных и стратегических задач. Они могут быть весьма разнообразными. Например, в 1-ый раздел программы целесообразно включить следующие мероприятия:

- проведение «круглых столов» по обсуждению проблем взаимодействия правоохранительных органов с органами исполнительной власти и общественными объединениями;

- заключение договоров с областными отделениями Союза предпринимателей малого и среднего бизнеса о сотрудничестве по изысканию и размещению заказов на изготовление продукции, выпускаемой исправительными учреждениями, перепрофилированию производства, рекламе продукции и т.д.

Во 2-ой раздел программы целесообразно включить следующие мероприятия:

- методическое обеспечение взаимодействия, включая разработку процедуры работы с освободившимися осужденными, инструментарий получения достоверной информации (например, разработку анкеты (опросного листа) для изучения уровня и динамики социальной адаптации лиц, освободившихся из исправительных учреждений, их трудового и бытового устройства по месту жительства, проведения анкетирования этих лиц и др.);

- организацию индивидуальной работы с освободившимися осужденными, информация учреждений УИС и других правоохранительных органов о динамике исправления и ресоциализации освободившихся осужденных;

- анализ Попечительскими советами, представителями администрации субъекта РФ, местной администрации, социальных служб и правоохранительных органов результатов взаимодействия организаций участвующих в социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и разработка мер по повышению эффективности этой работы и др.

Содержание третьего раздела наиболее ответственно и сложно в связи с дефицитностью региональных и местных бюджетов. Вопросы третьего раздела:

-источники и объемы ресурсов на помощь освободившимся из мест лишения свободы в их стремлении к исправлению и ресоциализации;

-направления эффективного использования выделяемых ресурсов;

- обоснование получателей помощи (отдельные лица из числа отбывших наказание и (или) общесистемная помощь в виде создания реабилитационного центра для лиц, освободившихся из исправительных учреждений и утративших социально полезные связи и др.;

-мониторинг текущих и итоговых результатов программы должен включать оценку деятельности учреждений и рекомендации по совершенствованию методики программы;

-решение вопросов о получателях ресурсной поддержки исправления и ресоциализации должны определяться динамикой индивидуальных характеристик освобожденных из мест лишения свободы осужденных.

4.5. Оптимизация управления правоохранительной деятельностью: постановка задачи

Условием эффективности управления органами и учреждениями УИС как системами высокого уровня неопределенности и риска является предпосылка достоверного прогноза будущего состояния их внутренней и внешней сред. Это определяет актуальность формирования сценариев состояния системы на прогнозируемый период. Под сценариями будущего понимается перечень будущих изменений внешней и внутренней сред, их причинно-следственные связи и ключевые параметры, определяющие ожидаемые (последующие) изменения объекта управления.

Сценарный подход к развитию сложных систем последние десятилетия признан наиболее обоснованным и надежным инструментом формированию стратегий. Полное использование его возможностей достигается при применении совокупности экономико-математических методов, методов экспертных оценок, ситуационного моделирования и др.

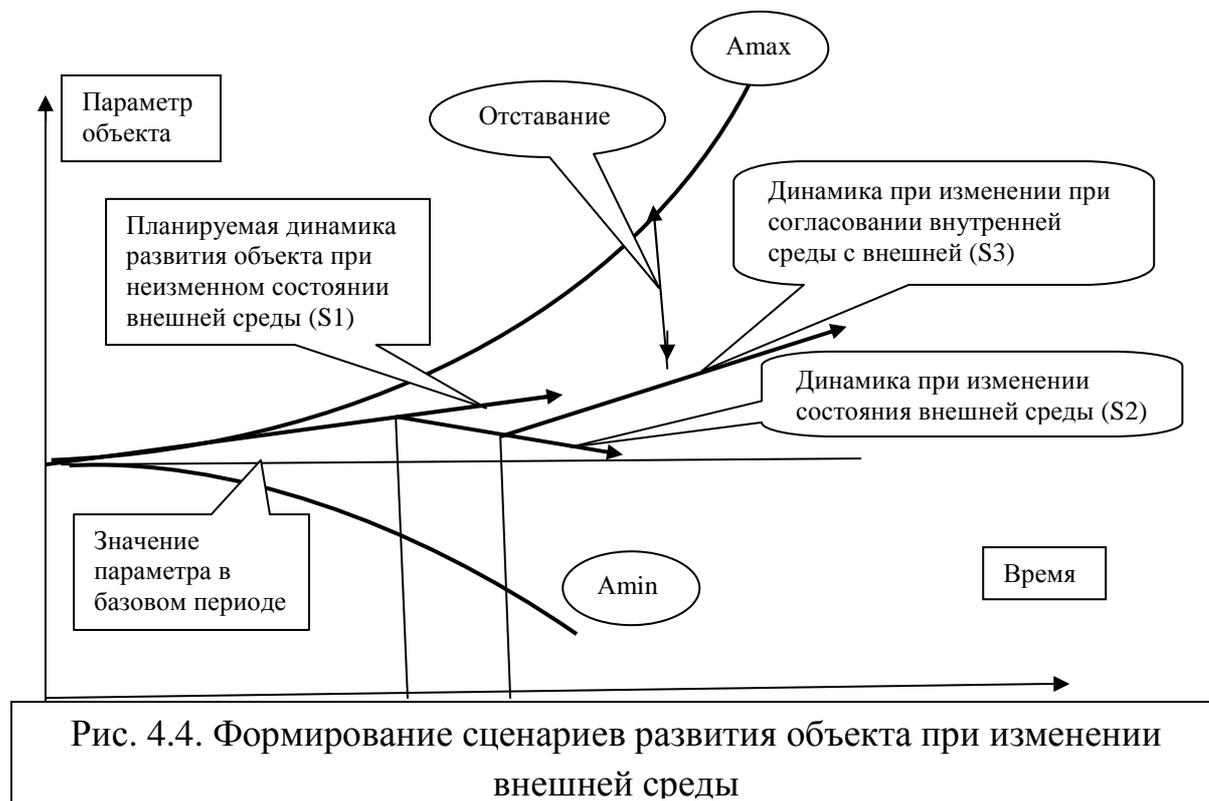
На рис. 4.4 приведено графическое представление сущности сценарного подхода к стратегическому управлению. Развитие объекта по параметру A может происходить в диапазоне A_{\min} – A_{\max} . Состояние внешней и внутренней сред объекта на исходный момент времени согласовано. Под это состояние сред разработан сценарий развития $S1$. Неблагоприятное изменение в момент $(t1)$ состояния внешней среды, которое не было предусмотрено в базовом сценарии, формирует неблагоприятное для объекта изменение траектории развития (снижение эффективности относительно $S1$). В результате этого формируется несоответствие внешней и внутренней сред, которое ухудшает характеристики развития объекта (сценарий $S2$). В момент времени $t2$ (с запаздыванием на период как минимум $(t2-t1)$) внутренняя среда объекта приведена в соответствие с новым состоянием внешней среды и разработан сценарий развития $S3$. Переход на управление по сценарию $S3$ обеспечил более высокие темпы развития по сравнению со сценариями $S1$ и $S2$. Но сценарий $S3$ нельзя считать прогрессивным, поскольку темпы развития объекта по параметру A остаются недостаточными: отставание от максимально возможного значения параметра (A_{\max}) возрастает. Объект анализа теряет свою конкурентоспособность.

Общая последовательность разработки сценария, приемлемая для УИС, предложена авторами (рис. 4.5) на основе адаптации общей схемы процесса, приведенной в работе Д. Хана¹⁷³.

Первый этап процесса разработки сценария подготовки учреждения к негативным изменениям внешней и внутренней сред, способным существенно снизить эффективность управления, состоит в разработке (доработке) некоторого универсального (базового) плана управления организацией в условиях изменения сценарной ситуации. Его основой может быть, например, план действий в условиях чрезвычайных ситуаций в

¹⁷³ Хан Д. Планирование и контроль: концепция контроллинга. – М.: Финансы и статистика, 1997, с.147-153.

учреждении. Принципиальное отличие плана действий в условиях чрезвычайных ситуаций от базового состоит в том, все действия базового плана состоят в предупреждении чрезвычайной ситуации. Если план предусматривает ликвидацию негативной ситуации, то это означает его запаздывание и (или) низкий уровень соответствия новому сценарию.



Разработке сценария реакции органов управления на ожидаемые (возможные) изменения внешней среды должна предшествовать оценка влияния (риска) этих изменений на эффективность управления системой. Это означает необходимость формирования системы раннего предупреждения органов управления объектом о предстоящих в перспективе изменениях внешней среды (формирования системы индикаторов раннего предупреждения). Поэтому второй этап предполагает, прежде всего, дополнительный, более глубокий анализ текущего состояния учреждения, выявление слабых сигналов о вероятности значительных изменений состояния внутренней и внешней сред. Система раннего предупреждения достаточно развита в УИС. Она обеспечивает возможность предупреждения

преступности на территории учреждений и повышению эффективности воспитательно-ресоциализационной деятельности персонала. Однако представляется целесообразным в рамках теории и моделей риск-менеджмента, в частности, индикаторов раннего обнаружения, сделать ее более целенаправленной на снижение вероятности постпенитенциарных преступлений.



Рис. 4.5. Процесс разработки сценария реакции на изменения внешней среды

Опережающими индикаторами изменений внешней и внутренней сред, способными оказать существенное влияние на ситуацию в учреждении УИС и содержании управляющих воздействий, ориентированных на результаты, могут быть:

- информация о намерениях лидеров преступных групп внутри учреждения дезорганизовать работу учреждения путем организации побега, массовых волнений и т.п.;

- заключения специалистов учреждения о формировании рисков связи осужденных с активными представителями внешнего криминалитета;
- негативная информации в СМИ относительно ситуации в учреждении;
- решения правозащитников;
- ожидаемые (обсуждаемые) законопроекты страны и ведомственные акты Минюста и ФСИН и др.

Результатом второго этапа должно стать заключение специалистов о возможности (вероятности), сроках и сущности изменений внешней и внутренней сред и их способности привести к существенному снижению эффективности объекта.

Третий и последующие этапы выполняются, если ожидаемый риск изменений будет оценен как значительный либо возможно при соответствующей подготовке получение положительного эффекта от принятия риска. В частности, третий этап состоит в детальной проработке ожидаемых изменений внутренней и внешних сред, их механизме и силе влияния на состояние учреждения. Влияние этих изменений на состояние учреждения определяется на основе сложившихся (традиционных, рутинных) представлениях, установленных специалистами учреждения. В условиях ограниченности времени на подготовку управленческого решения допустимо формирование только одного наиболее вероятного варианта связи изменений сред с эффективностью управления.

Четвертый этап представляется наиболее креативным. Он состоит в формировании совокупности альтернатив согласования сред (изменения внутренней среды), учете взаимосвязи факторов, вариантов их реализации и др. В итоге выполнения этого этапа должен быть получен перечень возможных вариантов изменений сред, их взаимосвязи и характере влияния на будущее состояние учреждения. По каждому из альтернатив, включая ожидаемый, полученный на третьем этапе, специалисты должны оценить вероятность их реализации.

Пятый этап разработки сценария состоит в определении состояния учреждения при реализации вариантов изменений, например, наиболее вероятного, наиболее опасного или каждого из выявленных и проанализированных. Влияние изменений сред по вариантам на показатели учреждения при этом оценивается в предположении отсутствия противодействия и ограничений подготовки к изменениям.

Шестой этап состоит в разработке системы мер управления рисками, рассмотренными в п. 3.3.

Седьмой этап предполагает оценку результатов риск-менеджмента по альтернативным вариантам изменения сред учреждения. В итоге целесообразно сформировать двухмерную матрицу результативности управления по вариантам сценария (таблица 4.4).

Таблица 4.4.

Матрица оценки альтернативных сценариев развития учреждения в условиях значительных изменений внешней и внутренней сред

Альтернативные сценарии развития	Способы управления рисками					
	Принятие риска		Хеджирование риска		Исключение риска	
	Ожидаемые потери	Возможные выгоды	Требуемые ресурсы	Возможные потери	Требуемые ресурсы	Вероятность исключения риска
Сценарий №1, вероятность реализации P1						
Сценарий №2, вероятность реализации P2						
.....						

Использование приведенных процедур формирования сценариев состояния УИС и ее органов и учреждений позволяет ставить и решать вопрос об оптимизации затрат на правоохранительную деятельность и оптимизации деятельности УИС при наличии альтернатив развития надсистем. Оптимальный уровень издержек бюджетов и личных средств граждан на правоохранительную деятельность будет соответствовать минимуму интегральных потерь от преступной деятельности в стране.

Проблема оптимизации потерь от преступности, в т.ч. и рецидивной, связана, как было определено ранее, во-первых, с ресурсным обеспечением мер по ее предупреждению, во-вторых, с их влиянием на снижение потерь, т.е. с эффективностью использования ресурсов правоохранными органами. В вопросе оценки эффективности предупредительных мер распространены три точки зрения.

Первая, получившая наибольшее развитие в моделях экономической теории преступности, состоит в том, что увеличение издержек на правоохранительную деятельность мер должна быть меньше вызванных ими социально-экономических потерь от преступности, выраженных в стоимостной форме. Ограниченность этого подхода состоит в необходимости стоимостного измерения всех социальных потерь с учетом последствий преступления. В частности, в настоящее время отсутствуют способы стоимостной оценки убийств, стоимостная оценка морального ущерба и иных социальных результатов субъективна. Многие ученые, занимающиеся проблемами оценки эффективности социально значимых инвестиционных проектов, считают такую оценку в принципе невозможной.

Второй подход состоит в признании эффективным использование ресурсов, выделяемых на финансирование социальных программ и дающих определенный социальный результат, без количественной связи ресурсов и результатов. Основная сфера применения этого подхода - крупные инфраструктурные проекты социальной направленности. Оценка эффективности таких проектов состоит, как правило, в их соответствии политическим целям и решению. В условиях ограниченности ресурсов бюджета этот подход приводит в конечном итоге либо к финансированию социальных программ по остаточному принципу, либо не обеспечивает эффективной деятельности органов государственного управления по их использованию. Естественно, что и в том и другом вариантах эффективность предупреждения рецидивной преступности не будет оптимальной.

Третий подход, развиваемый в настоящей работе, состоит в разработке и использовании методического инструментария, позволяющего найти объективный способ соизмерения социальных и экономических результатов предупреждения рецидивных преступлений. Для обоснованной оценки эффективности нельзя ограничиваться заявлениями о «соответствии» снижения социальных потерь использованным на эти цели ресурсам, если это соответствие не будет иметь количественного доказательства на основе инструментария результативного подхода.

Причины совершения умышленного преступления (или факторы их инициировавшие) могут быть записаны в виде соотношений функций пересекающихся множеств факторов социальных ($\Psi_c(X_i)$) и экономических потерь ($\Psi_z(Y_j)$) и выгод ($U_c(X_i)$, $U_z(Y_j)$) с учетом их вероятности. При этом оценка потерь и выгод преступника и общества от совершенного преступления должна учитывать вероятность его предупреждения, раскрытия или латентности.

Для учета вероятностей совершения и раскрытия преступлений введем следующие показатели:

- значения вероятностей нераскрытия (γ) и раскрытия (η) преступления;
 $(\gamma+\eta)=1$;

-показатели вероятностей предупреждения преступления (α) или совершения рецидивного преступления (β), $(\alpha+\beta)=1$). Отметим, что в стратегическом периоде вероятность совершения преступлений будет снижаться по мере роста доли раскрытых преступлений вследствие повышения эффективности работы МВД и других правоохранительных органов. В текущем периоде эту взаимосвязь мы не учитываем.

В соответствии с экономической теорией преступлений преступление выгодно, если преступник ожидает превышение выгод над потерями, т.е. выполнение условия:

$$\left. \begin{array}{l} \Psi_c(X_i)*\gamma < U_c(X_i)*\eta \\ \Psi_z(Y_j)*\gamma < U_z(Y_j)*\eta \end{array} \right\} \quad (4.1)$$

X_i - множество факторов социальных выгод и потерь, получаемых преступником в результате совершения преступления, ($i=1 \dots n$);

Y_j – множество факторов экономических выгод и потерь, получаемых преступником в результате совершения преступления ($j=1 \dots m$).

Преступление может оцениваться преступником как выгодное или невыгодное при противоположных соотношениях социальных и экономических результатов. Если соотношения экономических и социальных выгод противоположны, то решение принимается преступником путем интуитивной субъективной оценки приоритетов социальных и экономических результатов (k_c, k_3) с учетом их количественного (например, балльной) или качественного уровней, т.е. путем определения соотношения

$$\{\Psi_c(X_i) \cdot \gamma - U_c(X_i) \cdot \eta\} \cdot k_c > \{\Psi_3(Y_j) \cdot \gamma - U_3(Y_j) \cdot \eta\} \cdot k_3 \quad (4.2)$$

Преступление выгодно, если скорректированное значение разности социальных и экономических выгод больше отрицательного.

Вероятность предупреждения рецидивных преступлений, а следовательно, и общественные результаты правоохранительной деятельности связаны с затратами бюджета на ее реализацию и потерями от преступной деятельности. Можно предположить наличие формы взаимосвязи затрат на правоохранительную деятельность и потерь от преступной деятельности в виде приведенной на рис. 4.4 зависимости.

Рост издержек на правоохранительную деятельность до определенного уровня снижает потери, но при этом эффективность роста издержек снижается. Начиная с точки безубыточности правоохранительной деятельности (Ибу). Дальнейший рост издержек на борьбу с преступностью будет превышать снижение потерь от преступности, точка Ибу определяет минимальные для сложившейся системы правоохранительной деятельности потери. Снижение интегральных потерь может быть достигнуто изменением (совершенствованием) правоохранительной системы. Положение кривых (1), (2) и (3) при этом изменится так, что за счет изменения положения кривых. В качестве примера на рисунке пунктиром приведены возможные результаты

совершения правоохранительной деятельности. Эти зависимости типичны и для УИС. Положение точки безубыточности правоохранительной деятельности в результате сместится в сторону меньших издержек правоохранительной деятельности, снизятся потери от рецидивной преступности и интегральные издержки.

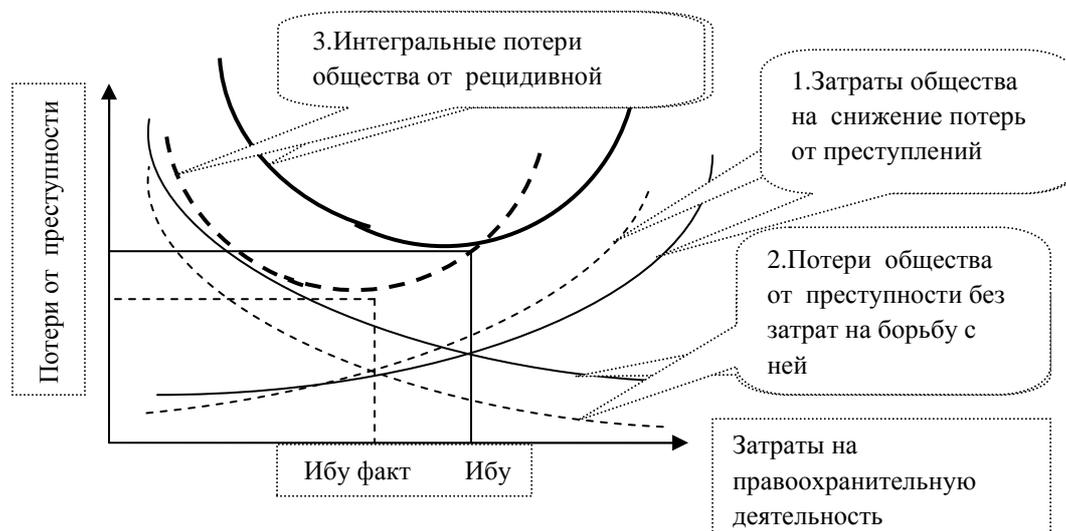


Рис. 4.6. Зависимость интегральных потерь общества от преступности с учетом затрат на правоохранительную деятельность

С учетом выше изложенного каноническое выражение модели оптимального управления правоохранительной деятельностью (Z) при ориентации на минимизацию потерь общества от преступности можно представить в следующем виде:

$$\left. \begin{array}{l} Z(\text{Ип}, \beta) \rightarrow Z_{\min} \\ \text{Иб}_{\text{план}} = \text{Иб} \end{array} \right\} \quad (4.4)$$

В (4.4) Ип – возможные потери общества от рецидивных преступлений.

Если выделяемые бюджетные ресурсы ($\text{Иб}_{\text{факт}}$) меньше (Ибу), то целевая функция может быть выражена минимизацией издержек при ограничении на минимально допустимое значение уровня преступности (Уп):

$$\left. \begin{array}{l} \text{Иб} \rightarrow \min \\ \text{Ип}_{\text{ожид.}} \leq \text{Уп}_{\text{директ.}} \end{array} \right\} \quad (4.5)$$

Условиями использования этой модели оптимизации управления правоохранительной деятельностью являются:

- обоснование эластичности потерь от преступности по консолидированным бюджетным расходам на деятельность правоохранительных органов;
- достоверные прогнозы изменений состояния внешней среды в стратегическом периоде;
- состоятельность проектов (достаточность ресурсов на достижение необходимых результатов);
- обоснованность учета и прогноза издержек и результатов вклада отдельных правоохранительных органов;
- разработка и утверждение в качестве основного нормативного акта, содержащего общую методику, единые системные критерии эффективности;
- наличие единого органа управления правоохранительной деятельностью в стране, целью которого должно стать единое целеполагание и результативный подход к оценке результатов отдельных правоохранительных органов при сохранении их самостоятельности в решении оперативных вопросов.

Развитие и системная интеграция модели выгод и потерь (условий предпочтения) рецидивных преступлений, способов оценивания их результатов и факторов управления целевой функцией в виде снижения социально-экономических потерь может способствовать обоснованию теоретических подходов и методического инструментария результативного управления правоохранительной деятельностью, включая деятельность УИС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эффективность деятельности правоохранительных органов, включая УИС, является одним из приоритетных направлений решения задач социально-экономического развития страны. Выполненная работа позволяет сделать следующие выводы относительно теории и методики управления эффективностью уголовно-исполнительной системы.

1. Система целей и результатов деятельности учреждений УИС, определенная в законодательных актах (УК, УИК) и нормативных актах Минюста и ФСИН, не в полной мере соответствует стратегическим целям социально-экономического развития страны. Выделены четыре причины этого несоответствия.

- П

• первая состоит в отсутствии системного понимания категорий, заложенных в основу целей уголовно-исполнительной системы (исправление, социальная справедливость, ресоциализация и др.), их взаимосвязи и условий достижения. Для такой группы осужденных как рецидивисты, не имеющие желания отказаться от криминальной деятельности, эти категории не значимы.
- В

• вторая, основная причина, - игнорирование в системе целей УИС и отдельных органов и учреждений постпенитенциарных рецидивов лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы. Цели и оценки результатов деятельности ограничены поведением осужденных в учреждениях.
- Т

• третья причина – отсутствие в нормативных актах количественно измеряемых критериев достижения поставленных целей. Отсутствие количественно оцениваемых показателей целей и результатов

деятельности являются принципиальным недостатком системы управления любого объекта.

•

Четвертая причина состоит в том, что характеристики результатов деятельности органов и учреждений не отражают результаты деятельности УИС как системы, а представляют собой совокупность ведомственных характеристик лишь косвенно влияющих на с.

2.

Р

езультаты исправительного воздействия УИС на лиц, отбывающих наказание, проявляются, в конечном итоге, в снижении интенсивности и общественной тяжести рецидивных преступлений. Одной из причин игнорирования этого положения в действующих нормативно-правовых актах является неразработанность теории и методики определения вклада УИС в изменение криминального потенциала осужденных за период их наказания в виде лишения и (или) ограничения свободы. Зачастую отсутствие методики оценки влияния наказания в виде лишения свободы на постпенитенциарную преступность выступает обоснованием отказа от учета этого влияния в нормативно-правовых актах.

3.

В

управлении правоохранительной деятельностью, включая УИС, не получил должного развития экономический подход к оценке их результативности. Соотношения стоимости потерь от рецидивных преступлений и бюджетных расходов на деятельность УИС и отдельных ее учреждений и органов еще не учитываются. Одной из причин этой ситуации, как и отмеченного выше недостатка нормативно-правовых актов, выступает отсутствие теории и методики достоверного и системного мониторинга общественных потерь. Одновременно эта ситуация ограничивает использование в управлении уголовно-исполнительной системой метода ориентации на результаты, признанного эффективным не только в управлении корпорациями, но и в государственном управлении.

4. УИС – система, имеющая высокий уровень неопределенности и риска, определяющихся влиянием на результаты исправления и ресоциализации осужденных множества факторов (характеристик личности преступника, социально-экономической ситуации в стране, ее стабильности, уровня эффективности правоохранительной системы, влияния общества на преступные и антиобщественные явления и др.). Вследствие этого и недостаточного уровня методической проработки инструментария риск-менеджмента его возможности используются не в полной мере. Инструментарий риск-менеджмента, используемый в УИС, ограничен методами снижения риска пенитенциарных преступлений; возможности повышения эффективности управления путем использования отдельных видов риска и управления рисками постпенитенциарных рецидивов не используются.

5. В оценке результатов деятельности УИС отсутствует разделение категорий эффективности деятельности объекта (УИС в целом или отдельного учреждения) и эффективности управления этим объектом. Вследствие этого искажаются реальные результаты деятельности органов управления, на которые переносится влияние факторов внешней среды.

В работе обоснованы следующие предложения, обеспечивающие снижение негативного влияния действующей системы оценки целей и результатов деятельности органов и учреждений ФСИН на возможности снижения уровня преступности в стране и разработан методический инструментарий их реализации.

■

○

обосновано представление системной цели всех правоохранительных органов, включая ФСИН, в виде снижения интегральных социальных и экономических потерь общества от преступности. Это представление цели интегрирует и углубляет цели исправления и обеспечения социальной справедливости за счет:

- усиления взаимосвязи результатов деятельности УИС и общественных (государственных) целей, конкретизации оценки степени исправления. Степень исправления всех осужденных, отбывших весь срок наказания или освобожденных по УДО и каждого отдельного осужденного, определяется разностью его трудового вклада в социально-экономические результаты развития общества и потерь от совершения рецидивных преступлений;

- углубления понимания исправления при учете изменения срока лишения свободы, связанных с этим расходов бюджета и результатов деятельности в социуме.

- позволяет количественно определить вклад ФСИН и отдельных ее учреждений в общие результаты снижения потерь общества от преступной деятельности.

■

О

боснована возможность количественного определения цели органов и учреждений УИС в виде вклада в снижение социально-экономических потерь изменениями криминального потенциала осужденного в течение срока лишения свободы вследствие интегрального действия двух инструментов исправления: действия приговора как кары и воспитательного воздействия специалистов учреждения. Интегральное влияние выражается в изменении вероятности постпенитенциарных рецидивов, их интенсивности уровня социально-экономических потерь.

■

Р

азработан алгоритм оценки вероятности совершения осужденным постпенитенциарного рецидива на основе системы факторов рецидивности, включающей три группы факторов:

- накопленный на момент поступления в учреждение УИС криминальный потенциал;

- изменение криминального потенциала за период лишения и ограничения свободы;

- условия жизнедеятельности после освобождения.

Эти факторы определяются совокупным влиянием уровня и динамики социально-экономического развития общества, эффективности деятельности правоохранительных органов страны и личностных характеристик преступников. Апробация алгоритма по ряду учреждений и территориальных органов УИС показала возможность его практического применения.

■

О

основан полный состав социально-экономических потерь общества от преступности, включающий издержки общества на борьбу с преступностью и индивидуальные издержки граждан на самозащиту от преступлений. Практически все социальные потери общества, исключая убийства и снижение имиджа страны в результате преступлений, получают стоимостное измерение, т.е. формируется интегральная стоимостная оценка потерь, снижение которых является целью всех правоохранительных органов, включая УИС. Предложен и апробирован алгоритм оценки криминального потенциала (максимальных в условиях сложившейся эффективности правоохранительной деятельности потерь общества) осужденных, отбывших срок лишения свободы (криминального потенциала рецидивных преступлений).

■

Р

азработана система показателей эффективности деятельности ФСИН, включая ее органы и учреждения. Система включает критериальные показатели, отражающие общесистемные (общественные) результаты деятельности УИС, и локальные показатели, дополняющие оценки деятельности органов и учреждений по отдельным направлениям. В их состав включаются ведомственные показатели эффективности, в настоящее время являющиеся основой оценки результатов деятельности отдельных организаций.

■

П

олученные теоретические, методические и практические результаты

могут быть использованы для повышения качества планирования и организации работы в учреждениях УИС по следующим направлениям:

- формирование социального портрета осужденных на момент их поступления в учреждение и его коррекция в течение срока отбывания наказания как характеристика его исправления или утверждения в криминальной деятельности;

- классификация осужденных по факторам и вероятности совершения рецидива и криминальному потенциалу с целью формирования групп, по которым индивидуальные программы исправления и ресоциализации могут быть близкими, а совместное проживание целесообразно;

- обоснование целесообразности изменения режима содержания отдельных осужденных, включая повышение его строгости, представления УДО;

- сравнительный анализ результатов деятельности отдельных учреждений, выявление и оценка результативности и эффективности опыта совершенствования управления;

- подготовка объективной характеристики осужденного, отбывшего срок наказания, передаваемой в учреждения наблюдения и контроля и др.

Дальнейшее развитие работ по совершенствованию теории, методов и инструментария планирования и оценки фактических результатов деятельности органов и учреждений УИС должно быть направлено на решение следующих задач.

■

Совершенствование (систематизация) статистических данных по индивидуальным социальным характеристикам осужденных как источника информации, способной повысить эффективность работы органов и учреждений УИС и других правоохранительных органов по снижению потерь от преступности.

■

Развитие исследований проблем совершенствования оценки

эффективности деятельности УИС и других правоохранительных органов, в т.ч.:

- обсуждение предложений авторов настоящей работы учеными и специалистами, в чьи научные и профессиональные интересы входят вопросы оценки и планирования результатов деятельности правоохранительных органов;

- углубление анализа факторов рецидивности отдельных групп осужденных, прежде всего, ограничения возможностей получения экономических выгод от преступности и их использования, применение в этих целях методов и моделей эконометрического анализа по представительной и объективной информации;

- разработка методов и моделей риск-менеджмента для органов и учреждений;

- развитие системы критериев и факторов эффективности деятельности учреждений УИС, учитывающих их специфику и направления реформирования;

- разработка теории и методического инструментария формирования стратегии правового и экономического развития правоохранительной деятельности.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. – М.: Международные отношения, 1989.
2. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными. Приняты Генеральной Ассамблеей ООН 30 августа 1955 г. (официальный текст).
3. Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила, 1985) // Международные соглашения и рекомендации ООН в области защиты прав человека и борьбы с преступностью: сб. междунар. док. – М., 1989.
4. Основные принципы обращения с заключенными // 68-е пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ООН. 1990. 14 дек.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2003., с изм. и доп., вступившими в силу с 12 мая 2004 г.) // Собр.законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997. // Собр.законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001. № 174-ФЗ (в ред. от 1 июня 2005.). // Собр.законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4921.
9. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. (в редакции от 23 октября 2013 г.
10. Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года.
11. Приказ ФСИН от 29.08.2014 №444 «Об утверждении Порядка организации инспектирования территориальных органов ФСИН России».
12. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. №694.
13. Положение о Федеральной службе исполнения наказаний [Электронный ресурс] (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»). Доступ из системы ГАРАНТ // ГАРАНТ-максимум, объединенный с ГАРАНТ-классик / НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС-УНИВЕРСИТЕТ». Версия от 01.04.2013.
15. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 312 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Юстиция" подпрограмма 3 "Регулирование государственной политики

в сфере исполнения уголовных наказаний" государственной программы Российской Федерации "Юстиция".

16. Постановление Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. в редакции от 27 ноября 2013 года.
17. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» от 9 ноября 2011 г.
18. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов субъектов Российской Федерации» от 26 марта 2013 г.
19. Статистическая карточка на лицо, совершившее преступление, форма №2. Приложение №4 к Приказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12. 2005 г.
20. Аванесов Г.А. Криминологическое прогнозирование и планирование борьбы с преступностью. М., 1972.
21. Аванесов Г.А. Криминология. Прогностика. Управление. Горький, 1975
22. Аванесов Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования. Изд. «Юридическая литература». М.: 1972.
23. Аврютин Ю.Ф. Эффективность деятельности правоохранительных органов Российской Федерации. Автореферат дисс. докт. юрид. наук. М.:
24. Агешкина Н.А., Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону №184-ФЗ от 27 декабря 2002 года. Ст. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Алексеев А.И. Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. – М.: Норма, 2006.
26. Алкоголизм в СССР. //Страна и мир. №4 – 1985, с. 15-26.
27. Аминов Д.И. Современные подходы к построению эффективного механизма уголовной политики Российского государства : Монография. – М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2010. – 200 с.
28. Ананьев О.Г. Ресоциализация и социальная адаптация осужденных, освобождаемых из исправительных учреждений : курс лекций. – Рязань, Академия ФСИН России, 2011. Стр. 33-34.
29. Андриенко Ю.В. Экономика преступления : теоретическое и эмпирическое исследование определяющих факторов преступности : дис. канд. эконом. Наук. М., 2003.
30. Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н. Анализ, синтез, планирование решений в экономике. М.: Изд. «Финансы и статистика», 2000г. 365 с.
31. Антонян Ю.М. Концепция причин преступности и причины преступности в России // Российский следователь. №8, 2004.
32. Антонян Ю.М. Насилие. Человек. Общество. М., 2001. 257с.
33. Антонян Ю.М. Изучение личности преступника. М. 1982. Издательско-книготорговый дом «Логос» 105318, Москва, Измайловское ш., 4. 447 с.
34. Антонян Ю.М. Криминология : учебник для бакалавров. -2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. - 523 с.
35. Армстронг М. Управление результативностью: Система оценки результатов в действии / Майкл Армстронг, Анжела Бэрон; пер. с англ. – М.: АЛЬПИНА ПАБЛИШЕР, 1014. – 248 с.
36. Артемьев Н.С., Забелич А.А. , Панкратов В.А., Тулегенов В.В. Личность профессионального преступника, отбывающего наказание в местах лишения свободы: монография. – Киров :
37. Бабаев М.М. Социальные последствия преступности. Учебное пособие. Академия МВД СССР, 1982.

38. Бажанов С.В. Стоимость уголовного процесса // Российский следователь, 2012, №9, с.16-19.
39. Бартол К. Психология криминального поведения. – СПб.: прайм-ЕВРОЗНАК, 2004, стр.32-57.
40. Беккер Г. Преступление и наказание: экономический подход. <http://www.rich.frb.org/cross/pubs/crime/html>.
41. Бекряшев А.К., Белозеров И.П. Теневая экономика и экономическая преступность [электронный учебник]. (<http://newasp.omskreg.ru>).
42. Бестужев-Лада И.В. Окно в будущее. Современные проблемы социального прогнозирования. М., 1970.
43. Бехтерев В.М. Алкоголизм и борьба с ним.//Классики русской медицины о действии алкоголя и алкоголизме / Избранные труды. М.: Медицина, 1983, с.143.
44. Бобылева А.З. К разработке концепции перехода государственных организаций на управление по результатам// Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 6. 2006.
45. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. Изд. 3-е. - М.: Книжный мир, 2010. С. 620.
46. Бузина М.В. Испытательные сроки, устанавливаемые осужденным (правовой и криминологический аспекты). Дисс. канд. юридических наук. АФСИН. Рязань, 2014.
47. Ван-де-Вен Э., Пул М.С. Объяснения развития и изменений в организациях. В сб. «Управление изменениями. Хрестоматия». 2 изд. Высшая школа менеджмента СПбГУ. СПб.: 2010. С.64-107.
48. Вейк К., Куинн Р. Организационные изменения и развитие. В кн. «Управление изменениями: Хрестоматия. 2-е изд. Высшая школа менеджмента СПбГУ. СПб.: Изд-во «Высшая школа менеджмента», 2010, с. 103-137.
49. Вишнев С.М. Основы комплексного прогнозирования. М., 1977.

50. Власенко Н.А. Теория государства и права. Учебное пособие. М.: 2011, - 416 с.
51. Гаврилов Б.Я. Латентная преступность: понятие, структура, факторы латентности и меры по обеспечению достоверности уголовной статистики: монография. М., 2007.
52. Гальперин И.М. Об уголовной ответственности рецидивистов в свете некоторых криминологических показателей эффективности борьбы с рецидивной преступностью // Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью. М., 1968. с. 214.
53. Гимпельзон В.Е. Мосунова Г.А. Доверие к полиции: межстрановой анализ // Вопросы экономики .- 2012, №11.
54. Гомонов Н.Д. Стратификация и маргинализация общества: анализ криминогенных особенностей. // Научный портал МВД России, 2015, №1.
55. Городнянская В.В. Постпенитенциарный рецидив: монография. / Под ред. В.А. Уткина.- М.: Юрлитформ, 2012. -168 с.
56. Грант Р.М. Современный стратегический анализ. 5-е изд. – Спб.: Питер, 2011.
57. Гришко А.Я., Лебедев С.Я., Эриашвили Н.Д. Уголовно-исполнительное право. М.: Изд. Юнити-Дана, 2011, с.247.
58. Громов В.Г. Основные направления снижения криминального потенциала мест лишения свободы. Монография. М.: Изд. «Новый индекс», 2011, с. 236.
59. Гуров А.И., председатель Комитета Государственной Думы РФ по безопасности. 2002. Организованная преступность в России. http://www.aferizm.ru/criminal/ops/op_gurov/op_gurov.htm
60. Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет.// Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №1. С.100.

61. Дамодаран, Асват. Стратегический риск-менеджмент: принципы и методики.: Пер. с англ. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2010. С. 23- 26.
62. Данилин Е.М., Евдокимов И.В. Как оценить деятельность воспитательных колоний. // Ведомости уголовно-исполнительной системы. №10, 2014 г.
63. Дебольский М.Г. Проблемы риска рецидива при условно-досрочном освобождении осужденных. //Психология и право. 2014, №1.
64. Демоскоп. <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports/item/80470>
65. Денисон Д., Хойшберг Р., Лейн Н. Изменение корпоративной культуры в организациях. СПб: ПИТЕР, 2013. – 192 с.
66. Добров Г.М. и др. Экспертные оценки в научно-техническом прогнозировании. Киев, 1974.
67. Долгова А.И., Евланова О.А. Методика анализа организованной преступности. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2005. – С. 128.
68. Долгосрочная целевая программа «Содействие занятости и социальная адаптация лиц, отбывающих и (или) отбывших наказание в виде лишения свободы в Красноярском крае на 2010 – 2012 годы». Приложение к постановлению Правительства Красноярского края от 20.11.2009г. № 591-п.
69. Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике: учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2007.
70. Жумабеков О. Рецидивная преступность: факты и проблемы // Фемида. 1999. №8.
71. Журавлев Р.А. Организованная преступность в сфере экономики: законодательные аспекты противодействия. Труды Академии управления МВД России. Jurnal.amvd.ru Ноаоуу/
72. Забелич А.А. Личность профессионального преступника, отбывающего наказание в местах лишения свободы, как объект криминологического

- исследования. Автореферат дисс. канд. юридических наук. Рязань - 2013.
73. Заря А.Е. Совершенствование системы мер по снижению побегов из мест лишения свободы. Магистерская диссертация. Рязань. Академия ФСИН России, 2014.
74. Зубкова В.И. Исправление осужденных: реальность и перспективы. //Человек: преступление и наказание, №3, 2013, стр.44-48.
75. Зубкова В.И. Преступление, наказание и исправление: их взаимосвязь и взаимозаменяемость. // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сб. тезисов выступлений. – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. С.39-44.
76. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт [Текст] : препринт WP8/2005/01/ А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков. Гос. ун-т – Высшая школа экономики.- М.: Изд. дом ГУВШЭ, 2005,- 54 с.
77. Ищенко Е.П. О главных болевых точках российской уголовно-исполнительной политики. Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации): сб. тез. Выступлений участников. (Рязань, 5-6 декабря 2013 г.). Рязань : Академия ФСИН России, 2013, с. 47.
78. Казак Б.Б. Проблемы оптимизации деятельности уголовно-исполнительной системы. Сб. материалов межд. научно-практической конференции. 24-25 сент. 2005 г.
79. Камерон С. Экономическая теория преступности: Сравнение теории и доказательств. Приводится по реферату статьи: Cameron S/ The Economic of Crime Deterrence: A Survey of Theory and Evidence // KYKLOS. //«Экономическая теория преступлений и наказаний» №1 // «Экономическая теория преступной и правоохранительной деятельности».

80. Катькало В.С. Эволюция теории стратегического управления : СПб.: Изд-во «Высшая школа менеджмента»; Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2008. – 548с.
- 81.Квашис В.Е. Преступность в США: тенденции, причины, меры противодействия. //Научный портал МВД России, 2013, №2.
- 82.Квашис В. «Цена» преступности как криминологическая проблема.// Уголовное право. 2008, №4.
83. Ким В.В. Криминологическая характеристика преступности осужденных к лишению свободы, больных туберкулезом, и ее предупреждение. Автореферат диссертации канд. юридических наук. АФСИН. Рязань, 2014.
84. Кошуба Ю.А. Новые подходы к некоторым вопросам реформирования уголовно-исполнительной системы России». В сб. тезисов докладов Международной научно-практической конференции «Уголовно-исполнительная система Российской Федерации в условиях модернизации: современное состояние и перспективы развития». Рязань, Академия ФСИН России, 2012, т.1, стр. 12-13.
85. Криминология: Учебник для вузов / Под ред. Долговой А.И. М., 1997, с.
86. Круи М. Основы риск-менеджмента : пер. с англ. / М. Круи, Д. Галай, Р. Марк. – М.: Издательство Юрайт, 2011, с. 101-103.
87. Кудрявцев В.Н. Причинность и криминология. М., 1968.
88. Кулик Г.Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление. //Государственное управление. Электронный вестник МГУ. Вып. №37. 2013.
- 89.Лапина М. А. Теоретико-правовые аспекты управления рисками //Государство и право, 2015, №2.
90. Латов Ю.В. Экономическая теория преступлений и наказаний («экономические империалисты» в гостях у криминологов). // Вопросы экономики. 1999, №10. С. 60-75.

91. Латов Ю.В. Экономика преступлений и наказаний: тридцатилетний юбилей. / Истоки. Вып. 4 // Гл. ред. Я.И. Кузьминов. М.: ГУВШЭ. 2000.
92. Лебедев С.Я. Криминология. Учебно-методические материалы. М.: Изд. «Щит-М», 2007.
93. Лебедев А.В. О нахождении аналитического вида функции восстановления преступности. // Человек: преступление и наказание, №3, 2013, стр.108-112.
94. Лисичкин В.А. Теория и практика прогностики. Методологические аспекты. М., 1972.
95. Мацкевич И.М. Причины преступлений // Человек: преступление и наказание. Академия ФСИН России, №3, 2013. С. 30-33.
96. Мезоэкономика развития / Под ред. чл.-корр. РАН Г.Б. Клейнера; ЦЭМИ РАН. – М.: Наука, 2011, стр. 57.
97. Миньковский Г.М. Правовая политика в сфере борьбы с преступностью и проблемы законодательного регулирования этой борьбы. // Проблемы формирования уголовной политики Российской Федерации и ее реализация органами внутренних дел. Труды Академии МВД России. 1995, с 28.
98. Многократный рецидив преступлений : монография / Под ред. Ю.М. Антояна. – Рязань : Академия ФСИН России, 2009. с. 32-33.
99. Моргунов С.В. Криминологическая характеристика рецидивной преступности и ее профилактика в деятельности уголовного розыска. Автореферат дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.
100. Ной И.С. Методологические проблемы советской криминологии. Саратов, 1975. С.113.
101. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. Двенадцатое. Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Изд. «Русский язык», 1978. С. 626.
102. Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3-х т. / Под общ. ред. Ю.А. Чайки. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2002. –Т1, стр. 518.

103. Побегайло Э.Ф. Современная криминологическая ситуация и кризис российской уголовной политики // Российский криминологический взгляд. 2005. №1., с. 31
104. Полищук Д.А. Критериальная база оценки эффективности правоохранительной деятельности. // Полицейская и следственная деятельность. №1, 2014 г.
105. Пол Д. Эпштейн. Измерение результатов в государственном секторе. В кн. «Эффективность государственного управления» : Пер. с англ. Общ. Ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, ИздательствоАО «Консалтбанкир», 1998, с. 221- 262.
106. Правовые риски в системе публичного управления /Под научн. ред. В.И. Авдийского и М.А. Лапиной. М., 2014. <http://www.fa.ru/chair/pravoia/research/publications/Documents>
107. Право_RU.mht Д. Романов. Как потратить \$100 млн. на рост рецидивной преступности.
108. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел / В.Я. Кикоть, С.Я. Лебедев, Н.В. Румянцев и др. Под ред. В.Я. Кикотя. 2-е изд. На **СД** диске. –М.: Юнити-Дана, 2001.
109. Преступность с позиции теории систем. economic.chat.ru>crim/crim05.htm
110. Раевский П.А., Пархоменко С.А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира. Информационно-справочные материалы. Фонд ИНДЕМ.
111. Разумова И.В. Методика оценки производственного потенциала подразделений уголовно-исполнительной системы России. Монография. Киров. 2006.

112. Российские реформы в цифрах и фактах. <http://kaivg.narod.ru>.
113. Росточкий Б.И. Эффективность норм уголовного права. – М.: Изд., 1991 г.
114. Саркисян С.А. Экономическое прогнозирование больших технических систем. М., 1977
115. Селиверстов В.И. Основные направления и эффективность научных исследований в свете реформирования уголовно-исполнительной системы. // Российский криминалистический взгляд. 2011. №1, стр. 51-56.
116. Сергеев А. Управление в эпоху перемен: переход к новой организационной парадигме. В сб. статей «Управление изменениями: развитие в условиях неопределенности». Сб. статей. – М.: ИКПР, 2013.
117. Система Оценки Правонарушителя (СисОП) . –М., 2013.
118. Сорокин Питирим. Социальная и культурная динамика : Исследования изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений (пер. с англ.). Санкт-Петербург : Изд-во Рус. Христиан. Гуманитар. Ин-та, 2000. – 1054 с.
119. Суховаров К. С. Уголовные наказания имущественного характера как альтернатива лишению свободы. Автореферат дисс. канд. юрид. наук. Рязань, 2014.
120. Терехин В.И. Эффективность УИС: сущность и методы количественной оценки. Монография, Рязань, Академия ФСИН России, 2014.
121. Терехин В.И., Чернышов В.В. Системная оценка результатов рецидивных преступлений: эконометрический подход. //Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития: Сб. тезисов выступлений участников Международной научно-практической конференции. Том 1.Рязань. Академия ФСИН России, стр. 264-268.

122. Терехин В.И., Харюшин Д.В. О системной оценке результативности и эффективности функционирования уголовно-исполнительной системы. //Человек: преступление и наказание. №1, 2013.
123. Терехин В.И., Чернышов В.В. Количественная оценка уровня ресоциализации и социальной адаптации осужденных. //Человек: преступление и наказание. №2, 2013.
124. Тихомиров Ю.А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. №2.
125. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право. М., 2012.
126. Третьяков В. Г. «Функции риск-менеджмента в управлении УИС», дис. магистра менеджмента, Рязань, Академия ФСИН России, 2014.
127. Туроу Л. Правоохранительная деятельность: справедливость против эффективности. // Экономическая теория преступлений и наказаний. №1, 1998.
128. Углов Ф.Г. Из плена иллюзий / Глядя правде в глаза// «Роман-газета», №4, 1988.
129. Фокс В. Введение в криминологию. М. 1980.
130. Халачми Ари. Стратегическое управление и производительность. В книге Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Братчикова и Ю.С. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. С. 675.
131. Ханнан М.Т., Фридмен Дж. Концептуальные основы организационных изменений. В сб. «Управление изменениями: Хрестоматия». 2 изд. Высшая школа менеджмента СПбГУ. СПб.: 2010.
132. Хан Д. Планирование и контроль: концепция контроллинга. – М.: Финансы и статистика, 1997, с.147-153.

133. Хаустов В.В. Совершенствование методов оценки и анализа эффективности деятельности учреждений УИС Магистерская диссертация. Рязань. Академия ФСИН России, 2014.
134. Четыркин Е.М. Статистические методы прогнозирования. М., 1975 и др.
135. Шевчук Д.А. Теория государства и права. М. ЭКСМО, 2009. – 299 с.
136. Щербаков С.В. Рецидивная преступность: криминологическая характеристика и проблемы предупреждения. Автореф. дисс. к.ю.н., 2009
137. Широкова Г.В. «Теория О» и «Теория Е» как стратегия организационных изменений. //Менеджмент в России и за рубежом . №1, 2005.
138. Шоломицкий А.Г. Теория риска. Выбор при моделировании и моделирование риска. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 400 с.
139. Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. Ред. С.А Братчикова и Ю.С. Глазьева. – М.: Фонд «за экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.
140. 118. Южанин В.Е. Предупредительные возможности наказаний. // Человек: преступление и наказание, №3, 2013, стр.49-53.
141. Южанин В.Е, Армашова А.В. Проблемы рецидива преступлений и ответственности за него по уголовному праву России. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2007.
142. Юматов В.А. Методологические вопросы развития содержания понятия эффективности правоохранительной деятельности. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. 2010, №5, с. 294-297.

143. Friedman M. and R. Tyranny of the status quo. S. Diego; N. Y. etc., 1984. P. 132-141.
144. Ehrlich I/Crime and punishment // Экономическая теория преступлений и наказаний. №1, 1980.
145. Rubin P.H., The economics of crime. // The economics of crime. N. Y. 1980, опубликованной в журнале «Экономическая теория преступлений и наказаний» №1 // «Экономическая теория преступной и правоохранительной деятельностью».
146. Blekborn R. Psichologija krivinal'nogo povedenija, - SPb.: prajm-EVROZNAK, 2004. – S.331
147. **www.utro.ru** от 21.03. 2014
148. Демоскоп. <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports/item/80470>
149. <http://www.rich.frb.org/cross/pubs/crime/html>.
150. www.econcrime.ru PwC

Введение	
Глава 1. Уголовно-исполнительная система России: проблемы и направления развития.....	
1.1. Социально-экономические факторы преступности.....	С
1.2. Экономические мотивы преступности.....	Э
1.3. Экономическая оценка социально-экономических потерь от преступности.....	Э
Глава 2. Борьба с рецидивной преступностью – ключевое направление деятельности УИС	
2.1. Рецидивная преступность – особенности и факторы уровня и динамики.....	
2.2. Факторы формирования преступности.....	
2.3. Криминальный потенциал рецидивной преступности....	
2.3.1. Понятие криминального потенциала рецидивного преступления.....	
2.3.2. Экономическая оценка криминального потенциала рецидивиста.....	
Глава 3. Риск-менеджмент рецидивов.....	
3.1. Принципы управления рисками в УИС.....	
3.1.1. Классификация рисков реализации целей УИС.....	
3.1.2. Внутренние риски УИС: состав и принципы управления	
3.2. Оценка вероятности постпенитенциарного рецидива.....	
3.3. Радикальные организационно-правовые изменения в УИС как объект риск-менеджмента.....	
3.4. Риск менеджмент в УИС: возможности и направления развития.....	

Глава 4. Эффективность УИС: цели, критерии и показатели	
4.1. Анализ целей деятельности и критериев эффективности УИС.....	
4.1.1.Целепологание в УИС.....	
4.1.2. Управление по результатам: проблемы использования в УИС.....	
4.1.3.Анализ методов и показателей эффективности УИС....	
4.2. Миссия, цели и критерии эффективности уголовно-исполнительной системы	
4.3. Система показателей эффективности органов и учреждений УИС: эконометрический подход	
4.4. Вопросы организации управления учреждениями УИС по уровню и потенциалу потерь от рецидивной преступности.....	
4.5. Оптимизация управления правоохранительной деятельностью: постановка задачи	
Заключение.....	
Список информационных источников.....	